Deutscher Bundestag **Drucksache 19/6970**

19. Wahlperiode 14.01.2019

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2018

Inhaltsverzeichnis

Seite

Medienpolitischer Bericht

1. Berichtsauftrag und Hintergrund 1

2. Schwerpunkte der medienpolitischen Agenda der Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode 6

2.1 Für ein faires Miteinander und verlässliche Nachrichten im Netz: Zum Umgang mit Hassrede, Cyber-Mobbing und „Fake News“ 6

2.1.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen 6

2.1.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen 7

2.1.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung 12

2.2 Für einen offenen Zugang zu öffentlicher Kommunikation: Zur Regulierung von neuen „Gatekeepern“ 14

2.2.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen 14

2.2.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen 16

2.2.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung 17

2.3 Für eine gute Versorgung mit Informationen: Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medienangebote 19

2.3.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen 19

2.3.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen 21

2.3.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung 23

Zugeleitet mit Schreiben der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vom 9. Januar 2019 gemäß Beschluss vom 12. März 1976 Bundestagsdrucksache 7/4770) i. V. m. Beschluss vom 4. Juli 2002 (Bundestagsdrucksache 14/8649.

Seite

Anhang 1

Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 2013 und 2016 – Wissenschaftliches Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 27

Anhang 2

Forschungsaktivitäten der Landesmedienanstalten – ergänzende und aktualisierte Befunde zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 279

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Berichtsauftrag und Hintergrund

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mit Beschluss vom 12. März 1976 (Bundestagsdrucksache 7/4770) gebeten, fortlaufend einen Medienbericht zu erstatten. Ergänzend hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung am 4. Juli 2002 dazu aufgefordert, einen Medien- und Kommunikationsbericht vorzulegen, der über die Fortschritte bei der Verwirklichung einer trag- und zukunftsfähigen Medien- und Kommunikationsordnung informiert (Bundestagsdrucksache 14/8649).

Grundlage und wesentlicher Teil des aktuellen Medien- und Kommunikationsberichts ist ein wissenschaftliches Gutachten zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 2013 und 2016. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hatte das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung mit der Erstellung dieses Gutachtens beauftragt und es nach Fertigstellung am 6. Juni 2017 an den Ausschuss für Kultur und Medien im Deutschen Bundestag übersandt. Das Gutachten gibt einen umfassenden Überblick über die wesentlichen Veränderungen in den Medien und der gesellschaftlichen Kommunikation im Zeitraum von 2013 bis 2016 in Deutschland.[1]

Darüber hinaus legt die Bundesregierung diesem Bericht ergänzend auch Erkenntnisse aus aktuellen Studien der Medienanstalten zugrunde. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse dieser Studien findet sich im Anhang zu diesem Bericht.

Auf dieser Grundlage wird deutlich, wie sich die Herstellung und die Inhalte von Medienangeboten, die Wertschöpfungsketten und Unternehmensstrukturen des Medienmarktes sowie die Mediennutzung in Folge der Digitalisierung und Konvergenz der Medien (= Zusammenwachsen verschiedener Dienste, Geräte und Medieninhalte) verändert haben und wo sich neue Medientrends abzeichnen. So findet im Zuge der Digitalisierung eine weiterhin fortschreitende Mediatisierung aller Lebensbereiche statt.[2] Sie führt dazu, dass Nutzerinnen und Nutzern eine nie zuvor gekannte Fülle an Medieninhalten zur Verfügung steht. Daneben lassen sich auch vielfältige Entgrenzungsprozesse beobachten. Wo beitragsfinanzierte Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Inhalte privater Anbieter auf Plattformen und mobilen Endgeräten unmittelbar aufeinandertreffen und um die Aufmerksamkeit der Nutzerinnen und Nutzer konkurrieren, sind die Grenzen zwischen den Angeboten für die Nutzer fließend. Datenströme nehmen auf Ländergrenzen keine Rücksicht mehr. Im Sinne des Digitalen Binnenmarktes übernehmen daher häufig andere EU-Staaten die Aufsicht über Medien- und Kommunikationsdienste, die von internationalen Konzernen angeboten werden. Mit netzwerkförmigen Social Media-Diensten verschwimmen zudem die Grenzen zwischen öffentlicher und privater, interpersonaler Kommunikation. Auch Grenzen bei der Gestaltung öffentlicher Kommunikation werden fließend: Der professionelle Journalismus bzw. die klassischen Massenmedien haben ihr faktisches Monopol auf die öffentliche Darstellung und Deutung von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen verloren. Leser, Hörer, Zuschauer und Internetnutzer sind längst nicht mehr nur Konsumenten, sondern erstellen eigene Inhalte und beteiligen sich unmittelbar am öffentlichen Kommunikationsprozess. So entstehen neue Formen des Bürgerjournalismus und neue Prozesse des unmittelbaren Austauschs zwischen denen, die vorher meist in starren Rollen von Sender und Empfänger gefangen waren.

Darüber hinaus löst sich auch die Medientechnologie immer stärker aus der Rolle, bloß Infrastruktur für die Kommunikation zwischen Menschen zu sein. Sie gewinnt vielmehr selbst Relevanz dafür, wie Kommunikationsprozesse verlaufen. Dienste werden mittels Algorithmen zunehmend auf Grundlage des individuellen Nutzungsverhaltens personalisiert und an die jeweilige Nutzungssituation angepasst. Gleiches gilt für die automatisierte Herstellung und Verbreitung von Inhalten, etwa durch sogenannte Bots oder in Form des Roboterjournalismus. Hier kommen aktuelle Entwicklungen auf dem Feld der Künstlichen Intelligenz zur Anwendung – ein Feld, das die Bundesregierung mit der Strategie Künstliche Intelligenz zu einem Schwerpunkt ihrer Digitalpolitik in der 19. Legislaturperiode macht.[3]

Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es vor diesem Hintergrund einer intensiven und breit angelegten Diskussion über die Frage, welche Regeln für das Leben in der veränderten Medien- und Kommunikationsumgebung gelten sollen. Dies betrifft nicht nur rechtliche Vorschriften und Regelungen in Richtlinien, Verordnungen und Gesetzen, sondern auch die sozialen Regeln des Umgangs miteinander und mit Medien in der mediatisierten Gesellschaft. Medien kommt traditionell die Aufgabe zu, Öffentlichkeit herzustellen und zur Meinungsbildung

---

1 Hasebrink et. al. (2017): Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 2013 und 2016. Wissenschaftliches Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung. Hamburg. Abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2017/2017-06-27-medienbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

2 Vgl. a.a.O., S. 199.

3 Vgl. Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung, abrufbar unterhttps://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1550276/3f7d3c41c6e05695741273e78b8039f2/2018-11-15-ki-strategie-data.pdf?download=1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

beizutragen. Eine freie Presse, eine vielfältige und qualitativ hochwertige Medienlandschaft, eine kritische, informierte Öffentlichkeit und ein lebendiger Diskurs sind die stärksten Garanten für Demokratie und eine freie Gesellschaft. Daran hat sich auch durch den Übergang vom analogen in das digitale Zeitalter nichts geändert.

Geändert haben sich jedoch die Bedingungen und Merkmale der heutigen Medien- und Kommunikationswelt – und die Geschwindigkeit ihrer Entwicklung. Die Regulierung muss den sich rasant verändernden technischen und wirtschaftlichen Prozessen und Rahmenbedingungen auf zahlreichen Ebenen gerecht werden. Es stellen sich beispielsweise Fragen rund um den Zugang zu Plattformen und den von ihnen genutzten Daten oder im Hinblick auf die Auffindbarkeit von im öffentlichen Interesse liegenden Programmen und Inhalten. Zudem geht es um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Sender und Inhalteanbieter gegenüber marktmächtigen, internationalen Unternehmen. Wesentliches Anliegen der Bundesregierung ist es dabei, dass die Regeln des Wettbewerbsrechts und des Medienkonzentrationsrechts konsequent durchgesetzt werden. Nur so können Meinungsmonopole und der Missbrauch wirtschaftlicher und kommunikativer Macht verhindert werden. Soweit es hierzu einer Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen bedarf, sollte immer auch zugleich an die europäische Ebene gedacht werden. Denn eine handlungsfähige und starke Europäische Union ist unerlässlich, damit sich deutsche und europäische Medienunternehmen im internationalen Wettbewerb behaupten können. Schließlich gilt es, bei der Ausgestaltung von Rahmenbedingungen, die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer in den Mittelpunkt zu stellen und gleichzeitig eine unabhängige und vielfältige Medienlandschaft abzusichern.

Die Bundesregierung begrüßt daher, dass die Europäische Kommission die Umsetzung eines Digitalen Binnenmarktes zu einer Priorität ihrer Arbeit erklärt hat. Diese Strategie umfasst eine Reihe von Maßnahmen wie etwa die Modernisierung des europäischen Urheberrechtsrahmens durch eine Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt[4], eine Reform der EU-Telekommunikationsvorschriften („TK-Review“)[5], die Neuregelung des Umgangs mit Kommunikationsdaten und des Online-Trackings im Rahmen der sogenannten ePrivacy-Verordnung[6] oder die zeitgemäße Anpassung des europäischen Rechtsrahmens für audiovisuelle Medien[7]. Die Bundesregierung unterstützt die Bestrebungen der Europäischen Kommission zur Herstellung eines digitalen Binnenmarktes aktiv. Nur wenn die EU-Gesetzgebung Schritt hält mit den technischen Fortschritten, können deutsche und europäische Medienunternehmen im Wettbewerb mit den internationalen, marktmächtigen Internetunternehmen bestehen. Eine der wichtigsten Aufgaben wird sein, Märkte offen zu halten.

Mit Blick auf die nationale Ebene haben sich Bund und Länder in der vergangenen Legislaturperiode auf einen Prozess zur intensiveren Zusammenarbeit im Medienbereich verständigt, der in der laufenden Legislaturperiode fortgesetzt wird. Die Länder haben Mediengesetze und Rundfunkstaatsverträge erlassen und sind gerade dabei, diese umfassend zu reformieren. Gleichzeitig ist auch der Bund für bestimmte Aspekte der Medienpolitik verantwortlich. Gesetzliche Vorgaben der Medienregulierung können auch Fragen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes im Bereich des Verbraucherschutzes, des Wettbewerbsrechts, des Telemedienrechts bzw. des Rechts der Wirtschaft im Allgemeinen, des Telekommunikationsrechts sowie des Jugendschutzes berühren. Es wird immer deutlicher, wie sehr die unterschiedlichen Regelungen des Bundes und der Länder voneinander abhängig sind und zusammenwirken. Es bedarf daher der engen Abstimmung. So sind etwa die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für globale Plattformbetreiber, die Suche nach Antworten auf Fragen zum richtigen Umgang mit Sozialen Netzwerken und der Informationszugang Querschnittsaufgaben, denen Bund und Länder nur in gemeinsamer Verantwortung gerecht werden können. Auf europäischer und internationaler Ebene hat Deutschland vor allem dann Gewicht, wenn es seine Positionen rasch verbindlich formulieren kann, um aktiv mitzugestalten.

---

[4] Vorschlag für eine Richtlinie (…) über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt, COM/2016/0593 final – 2016/0280 (COD), abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52016PC0593, zum aktuellen Stand siehe https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2016_280.

[5] Vorschlag für eine Richtlinie (…) über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung), COM(2016) 590 final – 2016/0288(COD), abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52016PC0590, zum aktuellen Stand siehe https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2016_288.

[6] Vorschlag für eine Verordnung (…) über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/58/EG (Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation), COM/2017/010 final – 2017/03 (COD), abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A52017PC0010, zum aktuellen Stand siehe https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2017_3.

[7] Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, ABl L 303 vom 28.11.2018, S. 69, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2018:303:FULL; eine vom Institut für Europäisches Medienrecht erstellte Synopse zwischen der Richtlinie 2010/13/EU und Richtlinie (EU) 2018/1808 ist abrufbar unter https://emr-sb.de/synopsis-avms/.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bund und Länder haben daher in der vergangenen Legislaturperiode eine gemeinsame Kommission zur Medienkonvergenz eingerichtet. Diese hat am 16. Juni 2016 folgende Vorschläge für eine Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen vorgelegt[8]:

- Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie): Erarbeitung gemeinsamer Positionen zur Revision der AVMD-Richtlinie. Eine Bund-Länder-Stellungnahme wurde am 5. November 2015 an die Europäische Kommission übermittelt – mit dem Ergebnis, dass schon der im Mai 2016 vorgelegte Vorschlag der Europäischen Kommission in wichtigen Punkten eine deutsche Handschrift trug, die auch die letztlich zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament abgestimmte Fassung prägt. Die Trilogverhandlungen zur Revision ist seit Juni 2018 abgeschlossen. Das Europäische Parlament hat die Novelle Anfang November 2018 verabschiedet, im Anschluss erfolgte die Verabschiedung im europäischen Rat. Nach der Veröffentlichung am 28. November 2018 wird sie als Richtlinie (EU) 2018/1808 am 18. Dezember 2018 in Kraft treten.[9]
- Jugendmedienschutz: Festlegung von ersten Eckpunkten für einen ersten Reformschritt des Jugendschutzgesetzes des Bundes unter Berücksichtigung der im Dezember 2015 unterzeichneten Novelle des Jugendmedienschutzstaatsvertrages der Länder, mit dem die Grundlage für tatsächlich kohärente Regelungen unabhängig vom Verbreitungsweg gelegt werden soll. Nach Maßgabe des Koalitionsvertrages für die 19. Legislaturperiode und des von der Jugend- und Familienministerkonferenz am 3./4. Mai 2018 verabschiedeten Bund-Länder-Eckpunktepapiers „Kinder- und Jugendmedienschutz als Aufgabe der Jugendpolitik“ sollen die aus dem Social Web erwachsenden Interaktionsrisiken wie Cyber-Mobbing, Cyber-Grooming und die Verbreitung von sexualisierter Gewalt insbesondere bei der anstehenden Modernisierung der Vorschriften zum Kinder- und Jugendmedienschutz im Jugendschutzgesetz berücksichtigt werden und ein Fokus auf die Durchsetzung des Rechts gelegt werden.
- Kartellrecht/Vielfaltsicherung: Bessere Verzahnung der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden von Bund und Ländern. Im Zuge der 9. GWB-Novelle des Bundes wurde eine verbesserte Koordination von Kartellrecht und Medienkonzentrationskontrolle zwischenzeitlich umgesetzt.
- Plattformregulierung: Eckpunkte zur Anpassung der Plattformregulierung im Rundfunkstaatsvertrag der Länder (u. a. erweiterter Anwendungsbereich, Transparenz, Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit, Nutzerautonomie).
- Intermediäre: Eckpunkte zu Transparenzvorgaben für Intermediäre zur Regelung auf EU-Ebene. Eine entsprechende Stellungnahme anlässlich der EU-Konsultation zu Online-Plattformen wurde am 26. April 2016 an die Europäische Kommission übermittelt.[10]

Zur Verstetigung der mit der Bund-Länder-Kommission begonnenen Zusammenarbeit haben Bund und Länder vereinbart, dass u. a. die Rundfunkkommission der Länder in Zukunft gemeinsam mit dem Bund weitere offene Fragen zur Medienkonvergenz diskutieren und abstimmen wird.

Mit der oben beschriebenen Dynamik der sozialen und technischen Entwicklung gehen zahlreiche Wechselwirkungen der Regelungen von Bund und Ländern einher. Zudem durchdringen immer häufiger Regelungen der Europäischen Union im Rahmen der Umsetzung der Digitalen Binnenmarktstrategie die deutsche Medienordnung. Aufbauend auf der engen Zusammenarbeit in der Bund-Länder-Kommission liegen vor diesem Hintergrund weitere Schritte hin zu einer effektiveren kooperativen Medienregulierung nahe. Ein regelmäßiger Austausch zwischen Bund und Ländern zu sämtlichen Fragen des Medienrechts ist daher notwendig. Der Bund hat sich deshalb mit den Ländern auf eine Intensivierung des Austauschs zu aktuellen medienpolitischen Themen verständigt. Hinsichtlich der stark zunehmenden EU-Rechtssetzungsverfahren mit Medienrelevanz wäre zudem eine effektivere Nutzung des Rahmens denkbar, den das Grundgesetz sowie das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vorsehen.

Aus Sicht der Bundesregierung stellen sich offene medienpolitische Fragen derzeit vor allem in drei Themenbereichen: Erstens betrifft dies effektivere Maßnahmen in Bezug auf Hassrede, Desinformationen und Cyber-Mobbing in Sozialen Netzwerken. Zweitens geht es darum, wie ein offener Zugang zu öffentlicher Kommunikation sichergestellt werden kann und wie die Regulierung Anreize zur Förderung bestimmter Medienangebote setzen kann. Drittens stellt sich die Frage, welche Aufgaben öffentlich-rechtliche Medien in Zukunft erfüllen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

8 Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

9 Siehe oben Fn. 7.

10 Siehe noch einmal näher unter 2.2.2.

sollen. Diese Themenbereiche bilden in Abstimmung mit dem Kultur- und Medienausschuss des Deutschen Bundestages die Schwerpunkte des vorliegenden Berichts.

2. Schwerpunkte der medienpolitischen Agenda der Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode

2.1 Für ein faires Miteinander und verlässliche Nachrichten im Netz: Zum Umgang mit Hassrede, Cyber-Mobbing und „Fake News“

2.1.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen

Internetbasierte Medien und Kommunikationsdienste sind ein wichtiger Bestandteil des Alltags geworden. Eine bisher unbekannte Fülle von Informationen ist nahezu jederzeit und überall verfügbar. Die Möglichkeiten, miteinander zu kommunizieren, haben sich vervielfacht und dimensional erweitert. Neben den Austausch von Angesicht zu Angesicht treten in nahezu jeder Lebenslage digitale Kommunikationsmöglichkeiten. Soziale Netzwerke und Messenger-Dienste verbinden Menschen überall auf der Welt. Sie eröffnen eine Vielzahl an Möglichkeiten, dass sich Menschen mit unterschiedlichen Ansichten, mit innovativen Ideen und kreativen Schöpfungen direkt in öffentliche Diskurse einbringen und austauschen können. Vielfältige Chancen größerer gesellschaftlicher Teilhabe, vielfältiger medialer und kommunikativer Angebote und Innovationen sind die Folgen dieser Entwicklung (vgl. Gutachten, Abschnitt 4.1, S. 198 f.).

Gleichzeitig sieht die Bundesregierung den Bedarf, auch den damit einhergehenden Risiken zu begegnen. Die Kommunikation im Netz hat sich in den vergangenen Jahren verändert. Immer wieder fallen die Stichworte „Hassrede“, „Cyber-Mobbing“ und „Fake News“, wenn es um öffentliche Kommunikation im Internet geht. Damit werden unterschiedliche Phänomene bezeichnet, mit denen sich viele Menschen im Internet konfrontiert sehen.

Mit Hassrede sind vorliegend Fälle gemeint, in denen natürliche und juristische Personen oder öffentliche Institutionen durch Äußerungen angegriffen werden, sodass teilweise die Grenze zur Strafbarkeit überschritten wird. Dann spricht man auch von Hasskriminalität. Unter Cyber-Mobbing versteht man das absichtliche Beleidigen, Bedrohen, Bloßstellen oder Belästigen anderer mithilfe von Internet- und Mobiltelefondiensten über einen längeren Zeitraum hinweg. Auch wenn das Schlagwort „Mobbing“, wie es umgangssprachlich und häufig von jungen Menschen verwendet wird, nicht immer das meint, was Fachleute unter diesem Begriff verstehen (nicht jede beleidigende oder diskriminierende Äußerung fällt danach unter den Begriff „Mobbing“), so ist das damit angesprochene Phänomen insbesondere unter Jugendlichen doch sehr präsent.

Als „Fake News“ werden bewusst unrichtige Nachrichten und gezielte Falschmeldungen bezeichnet, die vortäuschen, vertrauenswürdige journalistische Angebote oder verlässliche Informationsgrundlagen zu sein. Solche falschen Nachrichten werden aus unterschiedlichen Motiven online verbreitet, etwa um durch hohe Klickzahlen Werbeeinnahmen zu erzielen oder auch um politische Debatten zu beeinflussen. Dies unterscheidet sie von unbeabsichtigten Falschmeldungen. Zentral für die Abgrenzung ist hier also die Motivlage der beteiligten Akteure. Mittlerweile wird das Schlagwort „Fake News“ allerdings im politischen Kontext manchmal auch dazu verwendet, um missliebige Medien zu diskreditieren. Daher hat sich in der Fachdebatte die alternative Bezeichnung „Desinformation“ für die beschriebenen Phänomene etabliert, die so auch im Folgenden verwendet werden soll. Solche Desinformationen können, müssen aber nicht strafbar sein. Von Bedeutung ist hier vor allem auch, ob sich falsche Tatsachenbehauptungen auf eine Person beziehen. Dann bestehen in der Regel auch zivilrechtliche Ansprüche gegen die Verursacher – zum Beispiel auf Unterlassung oder Richtigstellung.

Spezielle technische Mittel, etwa in Gestalt sog. Social Bots, werden in Sozialen Medien teilweise gezielt dazu genutzt, Desinformationen weiterzuverbreiten und ihre Wirkung auf die öffentliche Meinungsbildung zu maximieren. Dies geschieht in der Regel verdeckt.[11]

Die Folgen dieser Phänomene für die Gesellschaft und jeden Einzelnen können gravierend sein. Hassrede und Cyber-Mobbing haben das Potenzial, den Diskurs in den Kommunikationsräumen des Internets verrohen zu lassen. Massenhaft verbreitete Desinformationen können die öffentliche Meinungsbildung und auch die politische Willensbildung verzerren. Unwahre Behauptungen, aggressive Äußerungen oder bloßstellende Kommentare, Fotos und Videos können die Betroffenen tief verletzen und großen Einfluss auf ihre Lebensführung haben – insbesondere, wenn solche Äußerungen an einen unüberschaubaren Empfängerkreis immer weiter verbreitet werden und sie – wenn überhaupt – nur mit großem Aufwand aus den öffentlichen Kommunikationsräu-

[11] Siehe hierzu im Einzelnen unter 2.2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

men des Netzes wieder entfernt werden können. Hierin liegt einer der zentralen Unterschiede zur Kommunikation in der analogen Welt. Diese kennt zwar auch sämtliche der dargestellten Phänomene – die Möglichkeit einer Breitenwirkung und damit auch die Intensität z. B. einer Persönlichkeitsrechtsverletzung – hat durch das Internet aber massiv zugenommen.

Auch zukünftig sieht es die Bundesregierung als ihre Aufgabe, manipulative Eingriffe in die Meinungs- und Willensbildung sowie unverhältnismäßige individuelle Beeinträchtigungen effektiv zu verhindern.

2.1.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen

Die Bundesregierung setzt sich aktiv für einen fairen Umgang miteinander und für verlässliche Nachrichten im Netz ein. Für Hasskriminalität und bewusst gestreute Falschmeldungen ist auch im Internet kein Platz. Digitale Plattformen und soziale Netzwerke schaffen Foren für weltweite Interaktion von Menschen und damit für die Entfaltung grundlegender Freiheiten. Die Meinungsfreiheit, die Informationsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind nur einige von ihnen. Freiheit findet aber dort ihre Grenzen, wo ihre Ausübung die Rechte anderer verletzt. Maßstab ist die bestehende Rechtsordnung. Soweit in sozialen Netzwerken veröffentlichte Inhalte strafrechtliche Tatbestände wie etwa das Verbreiten von Kennzeichen verfassungsfeindlicher Organisationen (§ 86a des Strafgesetzbuches), Volksverhetzung (§ 130 des Strafgesetzbuches) oder Verleumdung (§ 187 des Strafgesetzbuches) erfüllen, können die Täter grundsätzlich strafrechtlich verfolgt werden.

Neben strafrechtlichen Möglichkeiten müssen aus Sicht der Bundesregierung aber insbesondere auch die Betreiber der digitalen Kommunikationsräume, in denen Inhalte verbreitet werden, ihrer Verantwortung gerecht werden. Sie müssen verantwortungsvoll und effektiver gegen Beleidigungen, Hassbotschaften und andere strafbare Inhalte vorgehen, wenn sie positive Kenntnis von Rechtsverletzungen haben, z. B. aufgrund konkreter Beschwerden der Nutzer. Die Grenzen der Meinungsfreiheit gelten auch in den Sozialen Netzwerken. Rechtsverletzungen können hier und in anderen digitalen Kommunikationsräumen gerade aufgrund der besonderen medientechnischen Eigenschaften von besonderer Intensität sein. Schließlich sind Inhalte hier in der Regel dauerhaft abrufbar, leicht auffindbar und können einfach weiterverbreitet werden. Daher bedarf es entsprechender medienspezifischer Abwägungen und Maßnahmen, die diese Eigenschaften berücksichtigen.

Auf europäischer Ebene

Damit künftig transparent nachzuvollziehen ist, was mit Beschwerden Betroffener passiert und wie sie verfolgt werden, hat sich die Bundesregierung im Berichtszeitraum gemeinsam mit den Ländern erfolgreich dafür eingesetzt, auch audiovisuelle Inhalte auf Videosharingplattformen einschließlich sozialer Netzwerke auf europäischer Ebene im Rahmen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) zu regulieren.[12] Anbieter dieser Plattformen sollen zukünftig mehr Verantwortung übernehmen, insbesondere für den Jugendschutz und den Schutz der Öffentlichkeit vor zu Gewalt und Hass aufstachelnden oder zu Terrorismus auffordernden Inhalten. Zugleich sind auch Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt zu sichern. Videosharingplattformen sollen daher nach der AVMD-Richtlinie nicht verpflichtet werden, die Inhalte selbst zu prüfen, bevor sie eingestellt werden. Vielmehr sollen sie z. B. für Kinder und Jugendliche ungeeignete Inhalte nur mit Zugangssystemen anbieten, die das Alter der Nutzer kontrollieren oder Eltern die Möglichkeit geben, den Zugang zu bestimmten Inhalten zu limitieren. Zudem sollen die Anbieter von Videos für Nutzer eine einfache Möglichkeit anbieten, ungeeignete oder illegale Inhalte zu melden und regelmäßig darüber berichten, wie mit diesen Meldungen verfahren wurde. Es soll also der Grundsatz der sog. eCommerce-Richtlinie[13] erhalten bleiben, wonach Plattformen, auf die Inhalte von Dritten hochgeladen werden, erst dann handeln müssen, wenn sie von rechtswidrigen Inhalten Kenntnis erhalten, und ihre rechtliche Haftung für diese Inhalte insofern eingeschränkt ist (sog. Haftungsprivileg). Die Mitgliedstaaten werden die AVMD-Richtlinie innerhalb von 21 Monaten nach ihrem Inkrafttreten in das jeweilige nationale Recht umsetzen müssen. In Deutschland wird dies eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern erfordern.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

[12] Siehe oben Fn. 7.

[13] Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt ("Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr"), abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32000L0031.

Die Europäische Kommission setzt sich zudem gemeinsam mit den Betreibern Sozialer Medien dafür ein, dass illegalen Inhalten im Internet generell wirksam begegnet wird. Am 31. Mai 2016 haben die Europäische Kommission sowie Internetunternehmen einen Verhaltenskodex zur Bekämpfung illegaler Hassrede vorgestellt.[14] Mit der Unterzeichnung dieses Kodex verpflichten sich die Unternehmen, gegen Hasskriminalität im Internet vorzugehen. Am 28. September 2017 hat die Kommission zudem in einer Mitteilung den Unternehmen Leitlinien zum Umgang mit illegalen Online-Inhalten an die Hand gegeben.[15] Darin beschreibt sie, wie Unternehmen auf Beschwerden der Nutzer über rechtswidrige Online-Inhalte reagieren sollen und wie sie besser untereinander kooperieren und die Zusammenarbeit mit Behörden und mit Organisationen stärken können, deren Meldungen besonders vertrauenswürdig sind (sog. Trusted Flagger). Ausgangspunkt bleibe grundsätzlich die eingeschränkte Haftung der Unternehmen für Inhalte Dritter, je nach Art der betroffenen Inhalte seien aber unterschiedlich intensive Maßnahmen angezeigt. Diese Mitteilung hat die Kommission am 1. März 2018 um eine Empfehlung ergänzt.[16] Neben weiteren Ausführungen zum Meldeverfahren und Beschwerdemanagement finden sich darin konkrete Leitlinien für Maßnahmen zur Bekämpfung insbesondere terroristischer Inhalte. Beispielsweise sollen terroristische Inhalte, die von einer zuständigen Behörde entsprechend identifiziert und angezeigt wurden, binnen einer Stunde entfernt werden. Auch sollen Anbieter solche Inhalte proaktiv suchen, identifizieren und schnell entfernen sowie das erneute Hochladen bekannter und bereits entfernter terroristischer Inhalte verhindern. Die Empfehlung beschreibt aber anderseits auch, welche Vorkehrungen getroffen werden sollten, um zu verhindern, dass nicht auch rechtmäßige Inhalte entfernt werden (sog. Overblocking).

Die Berichterstattung der Firmen im EU Internet Forum hat gezeigt, dass die freiwilligen Anstrengungen der Unternehmen zur Bekämpfung terroristischer Inhalte deutlich unterschiedlich sind und insgesamt bislang noch nicht ausreichen. Um die Wirksamkeit laufender Maßnahmen zur Erkennung, Identifizierung und Entfernung terroristischer Inhalte zu erhöhen, hat die Europäische Kommission am 12. September 2018 daher einen Verordnungsvorschlag zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte vorgelegt. Es soll ein klarer und abgestimmter Rechtsrahmen geschaffen werden, mit dem der Missbrauch von Hosting-Diensten für die Verbreitung terroristischer Online-Inhalte verhindert und gewährleistet werden kann, dass der digitale Binnenmarkt reibungslos funktioniert und Vertrauen und Sicherheit gewahrt werden. Es soll klargestellt werden, dass Anbieter von Hosting-Diensten dafür zuständig sind, alle angemessenen und verhältnismäßigen Maßnahmen zu ergreifen, die zur schnellen und wirksamen Erkennung und Entfernung terroristischer Inhalte im Internet notwendig sind, wobei den Grundrechten ausreichend Rechnung zu tragen ist.

Speziell mit Desinformationen als besonderen Inhalten befasst sich eine weitere Mitteilung der Kommission vom 26. April 2018.[17] Darin kündigt sie neben der Entwicklung eines Selbstregulierungskodexes durch Plattformen und Werbewirtschaft vor allem auch weitere eigene Maßnahmen zur Förderung von Medienkompetenz an und nimmt andererseits auch die Förderung von Qualitätsjournalismus in den Blick.

Am 26. September 2018 hat die Industrie den in der Mitteilung angekündigten Verhaltenskodex für Online-Desinformationen vorgelegt. Dieser enthält Selbstverpflichtungen (1.) zur Unterbrechung der Werbeeinnahmen bestimmter Konten und Websites, die Desinformationen verbreiten, (2.) zur Transparenz politischer Werbung und themenbezogener Werbung, (3.) zum Umgang mit Fake-Accounts und Social Bots, (4.) zur Ermutigung der Verbraucher, Desinformation zu melden und auf verschiedene Nachrichtenquellen zuzugreifen und gleichzeitig die Sichtbarkeit und Auffindbarkeit verlässlicher Inhalte zu verbessern und (5.) zur Stärkung der Forschungsgemeinschaft zur Überwachung von Online-Desinformationen durch datenschutzkonformen Zugang zu den Daten der Plattformen. Zu den Unterzeichnern gehören die Online-Plattformen Facebook, Google und Twitter.

Die Bundesregierung begleitet in Abstimmung mit den Ländern die genannten Maßnahmen der Kommission eng und beteiligt sich daran aktiv. Sie unterstützt den Ansatz, die Verantwortung der Plattformen für die von ihnen vermittelten Inhalte zu stärken und differenziert weiterzuentwickeln.

---

[14] Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassreden im Internet, abrufbar unter https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42875.

[15] Mitteilung der Kommission (…) vom 29.9.2017, Umgang mit illegalen Online-Inhalten Mehr Verantwortung für Online-Plattformen, COM(2017) 555 final, abrufbar unter https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-555-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF.

[16] Empfehlung der Kommission (…) vom 1.3.2018 für wirksame Maßnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten, COM(2018) 1177 final, abrufbar unter http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/IMCO/DV/2018/05-16/tackleillegalcontentonline_DE.pdf.

[17] Mitteilung der Kommission (…) vom 26. April 2018, Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept, COM(2018) 236 final, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52018DC0236.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auf nationaler Ebene

Nachdem Versuche, eine effektive Selbstregulierung der Branche auf nationaler Ebene zu erreichen, nicht den gewünschten Erfolg brachten, hat der deutsche Gesetzgeber auf Initiative der Bundesregierung 2017 das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz-NetzDG) verabschiedet.[18] Das Gesetz zielt darauf, Hasskriminalität, strafbare Falschnachrichten und andere strafbare Inhalte (Kinderpornographie, Terrorismuswerbung) auf den Plattformen sozialer Netzwerke wirksamer zu bekämpfen. Dazu hat das Gesetz Regeln für den Umgang sozialer Netzwerke mit Nutzerbeschwerden über strafbare Inhalte eingeführt und so den Rechtsrahmen für das auf der beschränkten rechtlichen Haftung beruhende Beschwerdeverfahren der Anbieter weiter ausgestaltet.

Die spezifischen Vorgaben des Gesetzes für die Anbieter sozialer Netzwerke umfassen:

- eine gesetzliche Berichtspflicht für soziale Netzwerke über den Umgang mit Hasskriminalität und anderen strafbaren Inhalten,
- ein wirksames Beschwerdemanagement,
- die Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten und eines inländischen Empfangsbevollmächtigten in Deutschland und
- ein unter Richtervorbehalt stehender Auskunftsanspruch des Opfers gegenüber sozialen Netzwerken bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen und Verletzungen anderer absolut geschützter Rechte.

Das Gesetz legt gesetzliche Standards für ein wirksames Beschwerdemanagement fest. Sie sollen gewährleisten, dass soziale Netzwerke strafrechtlich relevante Inhalte in der Regel innerhalb von sieben Tagen nach Eingang einer Beschwerde löschen. Wenn die Strafbarkeit offensichtlich ist, muss der Inhalt binnen 24 Stunden entfernt werden. Ausgangspunkt dieser Compliance-Pflicht ist die den Diensteanbietern auch schon bisher obliegende Störerhaftung, die nach Maßgabe des in § 10 des Telemediengesetzes (TMG) niedergelegten Haftungsprivilegs besteht. Danach obliegt es dem Diensteanbieter, wenn er positive Kenntnis von einem rechtswidrigen Inhalt erhalten hat, diesen unverzüglich zu entfernen oder den Zugang zu sperren. Die Compliance-Regelungen des Gesetzes knüpfen damit an die bereits bestehende Haftung der Provider an.

Die Netzwerke müssen alle Nutzerinnen und Nutzer, die sich über rechtswidrige Inhalte beschwert haben, über ihre Entscheidungen informieren. Außerdem müssen sie halbjährlich über die Zahl der Beschwerden und ihre Entscheidungen im Rahmen eines im Bundesanzeiger und auf der eigenen Homepage des Betreibers zu veröffentlichenden deutschsprachigen Berichts Rechenschaft ablegen.

Soziale Netzwerke werden durch das Gesetz zur besseren Rechtsdurchsetzung – unabhängig von ihrem Sitz – verpflichtet, für Zustellungen in Bußgeldverfahren und in zivilgerichtlichen Verfahren einen verantwortlichen Ansprechpartner sowie für Auskunftsersuchen einer inländischen Strafverfolgungsbehörde eine empfangsberechtigte Person in Deutschland zu benennen. Denn in der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass es den einzelnen Nutzerinnen und Nutzern oftmals erschwert wurde, ihre Rechte gegenüber globalen Konzernen durchzusetzen, da oftmals nur eine zentrale europäische Niederlassung – z. B. in Irland – zuständig gewesen ist, die auf der Grundlage intransparenter Verfahren mit Beschwerden umging.

Allen sozialen Netzwerken, die den im Gesetzentwurf vorgesehenen Pflichten systematisch nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommen, drohen gesetzlich definierte Sanktionen: systemische Verstöße gegen die Compliance-Regeln können als Ordnungswidrigkeiten geahndet und mit Geldbußen bis zu fünf Millionen Euro, die Unternehmen selbst mit Geldbußen bis zu 50 Millionen Euro belegt werden.

Dem Opfer von Persönlichkeitsrechtsverletzungen oder Verletzungen anderer absolut geschützter Rechte im Internet steht darüber hinaus ein durchsetzbarer Auskunftsanspruch gegenüber sozialen Netzwerken zu. Die Betreiber sozialer Netzwerke erhalten damit die Befugnis, die Anmeldedaten des Rechtsverletzers an den Verletzten herauszugeben. Voraussetzung ist ein entsprechender Antrag des Verletzten bei dem zuständigen Zivilgericht, das bei Vorliegen der Auskunftsvoraussetzungen die Herausgabe der Daten anordnet.

Das Gesetz ist am 1. Oktober 2017 in Kraft getreten. Zuständig für die Einleitung etwaiger Bußgeldverfahren ist das Bundesamt für Justiz.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[18] BGBl. 2017, Teil I Nr. 61, S. 3352-3355.

Die Bundesregierung wird im Rahmen der in der Begründung des Gesetzentwurfs angekündigten Evaluierung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes untersuchen, wie sich die darin vorgesehenen Regelungen in der Praxis bewähren. Soweit dabei Schwachstellen identifiziert werden, wird die Bundesregierung Vorschläge zur Verbesserung des Gesetzes machen.

Die gezielte Verbreitung von Desinformation, teilweise in Form koordinierter Kampagnen, hat durch die vorhandenen technischen Möglichkeiten eine neue Qualität und Quantität erreicht. Die Auswirkungen dieser Entwicklung und mögliche Gegenmaßnahmen werden von Forschungsprojekten mit Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) untersucht.

Ziel des BMBF-geförderten Forschungsprojektes „PropStop“ ist es, Desinformationen zu erkennen, nachzuweisen und zu bekämpfen, die mit Hilfe sogenannter Social-Bots in sozialen Netzwerken verbreitet werden. Diese Computerprogramme beteiligen sich unter Vortäuschung einer menschlichen Identität an Diskussionen in Online-Netzwerken, um die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen. In dem Projekt wird ein Softwarewerkzeuges entwickelt, das automatisch Desinformation in Online-Medien erkennt und damit die journalistische Arbeit unterstützt.

Auch das BMBF-geförderte interdisziplinäre Forschungsvorhaben „Dorian“ untersucht das Phänomen der Desinformation, deren Aufdeckung und Bekämpfung, im Spannungsfeld von freier Meinungsäußerung, Privatheitsschutz und Zensur. Das Projekt hat Handlungsempfehlungen für Bürgerinnen und Bürger, Medien, Politik und Gesetzgeber erarbeitet, die aufzeigen, wie sie Desinformationen effektiv begegnen können. Nach Ansicht der Forscher ist es wirkungsvoller, die Verbreitung von Desinformation einzudämmen, als diese im Nachhinein zu korrigieren. Online-Plattformen, über die Informationen verbreitet werden, trügen dabei eine besondere Verantwortung.

Auch das „Forum Privatheit“, eine vom BMBF geförderte interdisziplinäre Forschungs- und Dialogplattform zu Privatheit und informationeller Selbstbestimmung, greift diese Forschungsfragen mit auf und lässt sie in einen breiteren Dialog zur Digitalisierung unserer Gesellschaft einfließen. Aus der gezielten Manipulation von Online-Beiträgen ergeben sich Verwundbarkeiten, denen sich Gesellschaft, Wirtschaft und Politik stellen müssen. Die Einbindung unterschiedlicher Disziplinen wie Informatik, Datenschutz, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Soziologie, Ethik und Medienpsychologie in ein wissenschaftliches Forum bietet den beteiligten Forscherinnen und Forschern Gelegenheit zum intensiven Austausch und ermöglicht neue, fachübergreifenden Ansätze.

Weitere Maßnahmen gegen Desinformationen

Nicht alle Falschmeldungen, die im Internet kursieren, verstoßen gegen Gesetze oder sind sogar strafrechtlich relevant. Viele bewusst gestreute Desinformationen überschreiten diese Grenze nicht, bergen aber dennoch das Potenzial, der öffentlichen Debatte die Faktengrundlage zu entziehen und sie zu verzerren. Die unabhängige Meinungsbildung auf der Grundlage einer möglichst objektiven Berichterstattung kann so beeinträchtigt werden. Auch bewusst und mit manipulativer Absicht eingesetzten Falschmeldungen muss daher entschieden entgegengetreten werden. Die Bundesregierung begrüßt deshalb, dass es über die genannten gesetzgeberischen Maßnahmen gegen rechtswidrige Inhalte hinaus mittlerweile viele Initiativen z. B. der Medienbranche selbst gibt, um auch Desinformationen zu begegnen, die nicht gegen Gesetze verstoßen. In vielen Redaktionen großer privatwirtschaftlicher Medienhäuser wurden die Standards der sorgfältigen journalistischen Recherche im Hinblick auf Inhalte in Sozialen Medien noch einmal verstärkt. Auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben eigene Initiativen gestartet, um falsche Nachrichten aufzudecken. Die ARD bietet hierzu beispielsweise das Portal faktenfinder an, der BR lässt die Berichterstattung in sozialen Netzwerken durch seine neue Einheit „BR-Verifikation“ prüfen und das ZDF begleitete mit seinem Projekt #ZDFcheck17 die Berichterstattung zur Bundestagswahl 2017. Die Deutsche Welle entwickelt im Rahmen der DW Akademie technische Instrumente, mit denen Desinformationen besser erkannt werden können und bietet diese über die Plattform “Truly Media: Let’s verify together.” auch Dritten an.

Auch die Betreiber Sozialer Medien bringen sich mittlerweile aktiv ein, indem sie etwa mit privaten Recherchezentren kooperieren. Nutzerinnen und Nutzer sollen zweifelhafte Nachrichten an diese melden. Ihre Faktengrundlage wird daraufhin im Rahmen eines Faktenchecks geprüft. Beiträge, die sich als offensichtlich unrichtig oder irreführend erweisen, werden mit einem Warnhinweis markiert oder um Kontextinformationen aus vertrauenswürdigen Quellen zum Thema ergänzt, wodurch die Nutzerinnen und Nutzer des Netzwerks darauf aufmerksam gemacht werden, dass Zweifel angebracht sind. Die Bundesregierung begrüßt derartige selbstregulatorische Maßnahmen, sofern Transparenz und redaktionelle Unabhängigkeit des Faktenchecks gewahrt sind.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Weitere Maßnahmen gegen Hassrede

Äußerungen können aggressiv, diskriminierend oder rassistisch sein, ohne deshalb strafbar sein zu müssen. Für eine Strafbarkeit sind stets die Verletzung eines Rechtsguts und die Erfüllung eines entsprechenden Straftatbestandes erforderlich. Manchmal werden aber auch Äußerungen als Hassrede verstanden, die diese Kriterien nicht erfüllen. Viele wollen auch derartige Äußerungen aber nicht unwidersprochen stehen lassen. Ihnen steht die Möglichkeit offen, im Rahmen des rechtlich Zulässigen Gegenrede zu erheben.

Hassrede fordert nicht nur den Staat, sondern die ganze Gesellschaft heraus, indem sie die Grundlagen des Zusammenlebens, den Respekt für Andere und ihre Ansichten und die demokratische Debatten und Streitkultur in Frage stellt. Es bedarf daher auch zivilgesellschaftlichen Engagements, des aktiven Eintretens für gesellschaftliche Grundwerte, um Hassrede – egal ob on- oder offline – den Boden zu entziehen. Die Bundesregierung begrüßt es deshalb, wenn die Zivilgesellschaft für einen respektvollen Umgang miteinander stark macht. Auch das ist gelebte Demokratie.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat die Präventionsarbeit im Netz im Jahr 2017 mit einem eigenen Modellprojektbereich im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ gestärkt, um die präventiv-pädagogische Arbeit gegen Hassrede und Propaganda im Internet voranzutreiben und Kompetenzen in diesem Bereich zu bündeln. Im Programmbereich I „Stärkung des Engagements im Netz – gegen Hass im Netz“ werden Projekte gefördert, die zur Stärkung der Demokratie und des zivilgesellschaftlichen Engagements im Netz beitragen sollen. Die geförderten Modellprojekte haben unter anderem zum Ziel, Kinder und Jugendliche, pädagogische Fachkräfte und Mulitplikatorinnen und Multiplikatoren digitale Kompetenzen zu vermitteln. Sie sollen dazu befähigt werden Hassrede, Verschwörungsideologien, menschen- und demokratiefeindliche Inhalte im Internet und insbesondere in den sozialen Netzwerken zu erkennen, kritisch zu reflektieren und angemessen darauf zu reagieren. Auch Personen und Gruppen, die online von Rassismus und Diskriminierung betroffen sind, sollen durch die Entwicklung neuer innovativer Formate empowert werden. Seit 2016 wurden zudem die Neuen deutschen Medienmacher (NdM) e. V. im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ für die nationale Koordinierung und Umsetzung der No Hate Speech Movement Kampagne des Europarates bis zur Beendigung der europäischen Koordinierung der Kampagne für zwei Jahre gefördert. Seit 2018 werden die NdM im Bundesprogramm mit einem Modellprojekt gefördert, im Rahmen dessen die nationale No Hate Speech Movement Kampagne weiterentwickelt wird.

Im Vorhaben „Respekt Coaches“ werden bundesweit Schulen dabei unterstützt, wirksame Maßnahmen gegen jede Form des Mobbings in religiösen Kontexten zu ergreifen. Hierbei sind unter anderem auch die Stärkung der Medienkompetenz und der Umgang mit Mobbing in den sozialen Netzwerken Thema.

Im Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung wird zudem darauf hingewiesen, dass Menschen häufig wegen ihres Geschlechts, ihrer Geschlechtsidentität oder ihrer sexuellen Orientierung von Gewalt, Drohungen, Stalking, Mobbing und sexualisierter Gewalt im Netz betroffen sind. Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der digitalen Kommunikationskultur abzielen, sollten daher auch gegen geschlechtsbezogene Belästigungen und Angriffe vorgehen.

Das BMFSFJ fördert das Projekt „Aktiv gegen digitale Gewalt“ des Bundesverbandes der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe. Das Projekt fokussiert sich mit seinen Maßnahmen auf die Qualifizierung des Frauenunterstützungssystems und schwerpunktmäßig auf den Schutz von Frauen und Mädchen als Betroffene.

Bedeutung von Medienkompetenz

Sowohl Hassrede, Cyber-Mobbing als auch Desinformationen sind Phänomene, denen insbesondere auch mit einer Förderung von Medienkompetenz begegnet werden muss. Denn diese stärkt die Möglichkeiten jedes Einzelnen, unabhängig von staatlichen Maßnahmen im Alltag angemessen – auch kurzfristig – auf die genannten Herausforderungen reagieren zu können. Medienkompetenz ist daher eine Schlüsselkompetenz in unserer digitalen Welt. Nur wer über hinreichende Informations- und Nachrichtenkompetenz verfügt und versteht, wie und von wem Nachrichten gemacht werden und sich unter anderem in Sozialen Medien verbreiten, kann Beiträge treffend beurteilen und die digitalen Kommunikationsmöglichkeiten verantwortungsbewusst nutzen. Folglich sollte Medienkompetenz bereits im Kindesalter erlernt werden. Die Bundesregierung fördert daher verschiedene Projekte zur Vermittlung von Medienkompetenz für Kinder und Jugendliche, darunter bereits seit 2008 die Initiative „Ein Netz für Kinder“.

Das BMFSFJ fördert Beratungs- und Informationsangebote, die Eltern in ihrer Verantwortung stärken, wie z. B. den Medienratgeber „Schau Hin! Was Dein Kind mit Medien macht.“ Ziel der Initiative „Gutes Aufwachsen mit Medien“ ist es, das Beratungsangebot für Eltern und pädagogische Fachkräfte bedarfsgerecht auszubauen,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die lokale Verankerung von Elternberatung in geeigneter Netzwerkbildung vor Ort zu stärken und Strukturelemente eines guten digitalen Medienangebotes für Kinder zu stützen.

Weiterhin fördert die Bundesregierung im Rahmen des Bundesprogrammes „Demokratie Leben!“ das Projekt „Demokratielabore“, dessen Ziel es ist, jungen Menschen in verschiedenen Workshopformaten zu den Themen Hate Speech, Beteiligung und Mitwirkung zu zeigen, wie sie mithilfe digitaler Tools aktiv Gesellschaft gestalten können.

Medienkompetenz umfasst auch einen kritischen und verantwortungsvollen Umgang mit Computerspielen, Internet und Smartphone bei Jugendlichen. Mit zahlreichen Aktivitäten betreibt die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) umfassende Präventionsarbeit (z. B. Internetportal www.ins-netz-gehen.de oder die Maßnahme „Net-Piloten“ als Peer-Projekt in Schulen). Ziel ist neben der Medienkompetenz die Reduzierung suchtähnlichen Verhaltens in Bezug zu Computerspiel- und Internetnutzung (auch mobil).[19] Der Problematik der exzessiven Mediennutzung hat sich auch die Drogenbeauftragte der Bundesregierung angenommen.

Aber auch für Erwachsene müssen Angebote geschaffen werden, um bei Interesse die Funktionen und technischen Zusammenhänge von Medien und digitalen Kommunikationsdiensten näher kennenlernen zu können. Dem Konzept des lebenslangen Lernens folgend können solche Angebote auch dabei helfen, allen Altersgruppen der Bevölkerung einen chancengerechten Zugang zu neuen Kommunikationsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) legt daher aktuell einen Schwerpunkt ihrer Arbeit auf das Thema Medienkompetenz sowohl im Hinblick auf Desinformationen als auch auf aggressive und aufstachelnde Inhalte.

Das umfasst beispielsweise Angebote für den Einsatz in Schulen. In der Reihe „Themenblätter im Unterricht“ ist die Handreichung „Hate Speech – Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit im Netz“ erschienen, die das Phänomen didaktisch aufbereitet und Möglichkeiten im Umgang mit Hassrede offeriert. Innerhalb desselben Formats werden außerdem unter dem Titel „Digitale Öffentlichkeit, Social Media und ich“ Schülerinnen und Schüler als mündige Gestalter/innen sozialer Medien adressiert. Die wichtigsten Formate zu Hate Speech hat die BpB auf ihrer Webseite in einem medienpädagogischen Dossier zusammengeführt. Darunter befinden sich auch Dokumentationen der Fachtagung „#NetzOhneHass“, die die BpB in den Jahren 2016 und 2017 umgesetzt hat. Das Ziel der Veranstaltungen ist gewesen, den teilnehmenden Multiplikatorinnen und Multiplikatoren praxisrelevantes Orientierungswissen in den Themenfeldern gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, Extremismus, Propaganda und Verschwörungsideologien im Netz zu vermitteln. Ein weiteres Anliegen war die Stärkung von Gegenrede anhand praxisbetonter Argumentationstrainings.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Bedeutung will die Bundesregierung ihre Maßnahmen zur Förderung von Medienkompetenz in dieser Legislaturperiode verstärken. Eine entsprechende Vereinbarung enthält der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode.[20]

2.1.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung

Die Bundesregierung wird sich weiterhin intensiv für eine faires Miteinander und verlässliche Nachrichten in den digitalen Kommunikationsräumen des Internets, in sozialen Netzwerken und Kurznachrichtendiensten einsetzen. Der Umgang miteinander sollte fair und Nachrichten auf allen Verbreitungskanälen und Plattformen verlässlich sein. Die Bundesregierung wird sich daher dafür einsetzen, eine offene Diskussionskultur zu fördern, sodass die Bürgerinnen und Bürger die vielen Möglichkeiten einer intensiveren Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung auch im Internet ohne Einschränkungen durch Hassrede und Bedenken vor Desinformationen nutzen können.

Dies kann angesichts des weltumspannenden Charakters des Internets nicht an den deutschen Grenzen Halt machen. Eine aktive strategische Auslandskommunikation ist daher unerlässlich, um deutsche Politik im Ausland besser und effektiver zu vermitteln. Die Bundesregierung stärkt ihre strategische Auslandskommunikation, z. B. durch den Aufbau regionaler Deutschlandzentren und den Einsatz professioneller Kommunikationsinstrumente, um online und offline ein Gegengewicht gegen hybride Informationsverfälschung zu setzen. Eines der drei übergreifenden Schwerpunktthemen der Deutschen Welle für den Zeitraum 2018 bis 2021 ist es, Meinungsfreiheit und Demokratie durch journalistische Angebote und die Vermittlung von Medienkompetenz zu stärken.

---

[19] Allein die Ergebnisse der Drogenaffinitätsstudie 2015 der BZgA zeigen, dass bei 5,8 % der 12- bis 17-jährigen Jugendlichen und 2,8 % der 18- bis 25-jährigen jungen Erwachsenen von einer computerspiel- oder internetbezogenen Störung auszugehen ist; siehe Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung: Die Drogenaffinität Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland 2015, Teilband Computerspiele und Internet, S. 29 ff., abrufbar unter https://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/sucht-praevention/die-drogenaffinitaet-jugendlicher-in-der-bundesrepublik-deutschland-2015/.

[20] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, Zeile 7917 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schließlich wird die Bundesregierung auch genau beobachten, wie sich die in der letzten Legislaturperiode getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen für eine verbesserte Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken in der Praxis bewähren, oder inwiefern hier Anpassungen und weitere Maßnahmen erforderlich werden. Richtig und sinnvoll ist weiterhin das Ziel des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes, die Verantwortung der Anbieter sozialer Netzwerke im Hinblick auf die von ihnen vermittelten Informationen klarer zu regeln. Hierzu gehört auch die Pflicht zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten in Deutschland. Im Rahmen der in der Begründung des Gesetzentwurfs angekündigten Evaluierung wird die Bundesregierung prüfen, inwieweit das oben genannte Ziel erreicht wird und ob die derzeitigen Regelungen etwa negative Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit haben. Darüber hinaus sind verschiedene andere Einzelfragen im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes zu prüfen. Dies gilt beispielsweise für die Reaktionen der Plattformbetreiber, die konkrete Rolle der unabhängigen Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle sowie die Rechte von Nutzern bei unberechtigten Löschungen. Ziel bleibt, den Missbrauch der Meldeverfahren zu anderen Zwecken und ein „Overblocking“ rechtmäßiger Inhalte wirksam zu verhindern.

Auch abseits rechtswidriger Inhalte sind die Anbieter nicht frei von Bindungen und Verantwortung. Diese sollte ihnen schon deshalb zukommen, weil sie Kommunikationsräume für den öffentlichen Austausch eröffnen, wovon sie selbst

ökonomisch profitieren. Im Hinblick auf diese Kommunikationsräume und die in ihnen ablaufenden Kommunikationsvorgänge haben die Anbieter eine besondere Gestaltungsmacht. Aus ihr folgt aber auch eine besondere Verantwortung. Sie sind es, die mittels Software, Protokollen, Datenbanken, Schnittstellen und der Gestaltung von Bedienelementen und Benutzeroberflächen oder auch regulativen Maßnahmen im Einzelfall wie Löschungen und Sperrungen von Beiträgen und Zugängen auf das Nutzerverhalten einwirken können. Dies hat zur Folge, dass die Anbieter mittelbar durch die Kommunikationsgrundrechte umso stärker gebunden sein können, je relevanter ihre Dienste für die alltägliche Kommunikationspraxis und damit für die Meinungsbildung sind.[21] In der Konsequenz dürfen solche Anbieter der Meinungs- und Informationsfreiheit etwa Beiträge nicht willkürlich löschen oder Nutzeraccounts nicht ohne Anhörung und transparentes Verfahren sperren.

Wünschenswert wäre aus Sicht der Bundesregierung, dass die Anbieter diese spezielle Rolle und die damit einhergehende Verantwortung insbesondere im Hinblick auf die Kommunikationsfreiheiten und Persönlichkeitsrechte der Nutzerinnen und Nutzer auch annehmen und ausfüllen, etwa indem sie klare, rechtsstaatlichen Prinzipien und unseren verfassungsrechtlichen Leitwerten entsprechende selbstregulatorische Standards und Verfahren im Hinblick auf unerwünschtes Nutzerverhalten schaffen oder im Sinne eines positiven Jugendmedienschutzes besonders geeignete Angebote für Kinder und Jugendliche bereitstellen. Es zeigt sich, dass viele Anbieter hier aufgeholt haben.

Außerdem sollten Plattformen noch stärker mit vertrauenswürdigen staatlichen oder auch zivilgesellschaftlichen Einrichtungen zusammenarbeiten sollten, welche bedenkliche Inhalte melden. Hierbei müssen Transparenz und Sorgfaltsstandards stets gewahrt bleiben. Die Arbeit von www.internet-beschwerdestelle.de oder von jugendschutz.net ist jedenfalls beispielgebend. In diesem Sinne begrüßt die Bundesregierung auch die Signale aus der Wirtschaft, eine Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung im Sinne des § 3 Absatz 6 des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes zu gründen.

Es wäre wünschenswert, wenn Betreiber sozialer Medien die Schnittstellen ihrer Dienste technisch so gestalteten, dass Faktenchecker und recherchierende Journalisten – soweit es datenschutzrechtlich zulässig ist – einfachen Zugang zu den für die Überprüfung von Beiträgen erforderlichen Daten und Informationen haben. Auch unabhängige Wissenschaftler würden von einem solchen Zugang profitieren, um diensteübergreifend verlässliche Informationen über das Ausmaß von Desinformationsphänomenen erheben zu können. Die Bundesregierung wird die Praxis der Betreiber in dieser Hinsicht daher beobachten und sie bei Bedarf im Rahmen der Verhältnismäßigkeit stärker in die Pflicht nehmen.

Daneben wären Maßnahmen der Anbieter sozialer Medien zu begrüßen, die den Verursachern und Verbreitern von bewussten Falschmeldungen den Zugang zu Werbeeinnahmen erschweren und so die finanziellen Anreize nehmen, solche Inhalte zu produzieren und zu verbreiten, falls dies in kartellrechtlich zulässiger Weise möglich sein sollte. Dies ist jeweils im Vorfeld, in enger Kooperation mit den zuständigen Wettbewerbsbehörden, das heißt insbesondere dem Bundeskartellamt zu klären.

[21] Vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, 1 BvR 699/06, Rn. 59 – Fraport sowie jüngst OLG München, Beschluss vom 24.08.2018, 18 W 1294/18.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Soweit notwendig, wird sich die Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern auch auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass effektive Maßnahmen gegen Hassrede und Desinformationen getroffen werden. Die Medienpolitik der Bundesregierung wird sich dabei an den Leitwerten der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, der Chancengerechtigkeit und Fairness ausrichten.

2.2 Für einen offenen Zugang zu öffentlicher Kommunikation: Zur Regulierung von neuen „Gatekeepern“

2.2.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen

Die Fragen und Debatten der Medienpolitik haben sich im Zuge von Digitalisierung und Konvergenz verändert und erweitert. Heute geht es nicht mehr nur darum, ein vielfältiges Angebot an verlässlichen Informationen und hochwertigen Inhalten zu sichern, sondern immer häufiger auch darum zu gewährleisten, dass alle Zugang zu diesen Angeboten haben und sich selbstbestimmt in der Fülle der Inhalte orientieren können. Dafür ist die notwendige technische Infrastruktur (Internetzugang, Breitband etc.) und der Zugang der Inhalteanbieter und Nutzerinnen und Nutzer zu ihr erforderlich, aber nicht mehr allein entscheidend. Neben Internetzugangsdiensten haben weitere elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, sogenannte Informationsintermediäre, für unsere alltägliche Kommunikation und damit auch dafür, wie „Öffentlichkeit“ hergestellt wird, eine zentrale Bedeutung erlangt. Angesprochen sind hier etwa Suchmaschinen, Portale und verschiedene Formen von Sozialen Medien wie Soziale Netzwerke, Kurznachrichtendienste und Foto- oder Videosharingplattformen. In ihre Nutzungsumgebungen werden einzelne Inhalte oft nicht mehr in einer vom Inhalteanbieter festgelegten Zusammenstellung wie bei einer Zeitungsausgabe, einem Rundfunkprogramm oder einem Musikalbum präsentiert, sondern es werden einzelne Stücke oder Beiträge „entbündelt“ über „Timelines“ oder „Channel“ zugänglich gemacht. Die Auswahl der Inhalte für den einzelnen Nutzer wird dabei automatisch auf seine Eigenschaften und Vorlieben abgestimmt (personalisiert) und folgt nicht mehr einer vom Anbieter festgelegten Logik wie etwa dem Ablaufplan eines Fernsehprogramms. Je intensiver solche intermediären Dienste genutzt werden und je häufiger sie der einzige Weg der Nutzer zu den Inhalten darstellen, desto wichtiger wird es für professionelle Inhalteanbieter, als Medienmarken auch in solchen Umfeldern sichtbar zu sein und wiedererkannt zu werden.

Im Internet sind solche intermediären Dienste oft die Schnittstelle zwischen Nutzerinnen und Nutzern und Inhalten und können so den Zugang zu diesen Inhalten auf vielfältige Art beeinflussen: Einerseits ermöglichen Sie den schnellen und einfachen Zugriff auf unzählige Inhalte, andererseits bestimmen sie etwa über Sortierungen und Empfehlungen mit, welche Inhalte die Nutzer wahrnehmen.

Auch wenn eine Tendenz festzustellen ist, dass sowohl Infrastrukturbetreiber als auch Anbieter intermediärer Dienste teilweise ins Geschäft mit Inhalten einsteigen, werden Inhalte derzeit in der Regel überwiegend von Dritten bereitgestellt.[22] Dies können professionelle Medienorganisationen wie Verlagshäuser oder Rundfunkanbieter aber auch lose organisierte Gruppen oder einzelne Nutzerinnen und Nutzer sein. Im letztgenannten Fall spricht man von user-generated content.

Informationsintermediäre ermöglichen sozialen Austausch und informationelle Orientierung, indem sie Umgebungen für die Interaktion von Internetnutzern schaffen, Inhalte strukturieren und für Nutzerinnen und Nutzer so zugänglich und auffindbar machen. Dazu nutzen sie komplexe technische Systeme. In deren Zentrum stehen oft Algorithmen. Dies sind die in die Software der Systeme eingeschriebenen Regeln u. a. zur Auswahl und Sortierung der Inhalte. Daneben sind die im Zuge der Nutzung anfallenden Daten zu Verhalten und sozialer Interaktion eine wichtige Ressource zur Anpassung der Dienste und ihrer Funktionen an die persönlichen Präferenzen der Nutzerinnen und Nutzer. Werden die Dienste ohne Gegenleistung in Geld bereitgestellt, beruhen die Geschäftsmodelle der Anbieter in der Regel auf Werbung, zu deren Personalisierung sie diese Nutzerdaten auswerten. Diese Entwicklungen werfen Probleme auf, die über die klassische, vor allem auf den Rundfunk zielende Medienregulierung hinausgehen und Schnittflächen mit weiteren Regulierungsmaterien schaffen. So ist bei der kartell- und wettbewerbsrechtlichen Einordnung der neuen Geschäftsmodelle zu berücksichtigen, dass diese in der Regel mindestens zwei Seiten aufweisen: Dies können entweder die Seite der Werbetreibenden einerseits und die Seite der Nutzer andererseits sein, aber auch verschiedene Nutzergruppen auf jeder Seite. Gerade im Kartellrecht gibt es hierzu neben umfangreicher konzeptioneller Grundlagenarbeit auch praktische Fallarbeit.

[22] Die Informationsintermediäre arbeiten diese Inhalte teilweise selbst weiter auf, strukturieren sie und stellen sie in einen größeren Kontext. Zudem bieten sie ergänzende Zusatzinformationen an. Je intensiver diese meist automatisiert erfolgende Aufbereitung ist, desto schwerer fällt die Abgrenzung der Informationsintermediäre von Anbietern medialer Inhalte, die auf der Grundlage redaktioneller Entscheidungen Inhalte zu Gesamtangeboten bündeln.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zur Debatte stehen daneben auch die Bedingungen, unter denen die Verarbeitung von Daten zum Zwecke der Nachverfolgung des Nutzerverhaltens (sog. Tracking) und der Personalisierung datenschutzrechtlich zulässig sein soll. Konkret wird etwa darüber im Rahmen der Debatte zu ePrivacy-VO diskutiert, ob es zulässig sei soll, die Nutzbarkeit eines im Übrigen kostenlosen Dienstes von der Einwilligung in das „Tracking“ abhängig zu machen.[23] Während sich das Europäische Parlament für ein solches Koppelungsverbot ausspricht, hält es die Bundesregierung für legitim, Dienste mit einer solchen Bedingung zu versehen. Nicht zuletzt haben die Veränderung durch das Hinzutreten von neuen Playern in die Wertschöpfungsketten für kreative Leistungen und journalistische Inhalte regulatorische Maßnahmen zur Sicherung angemessener Refinanzierungsmöglichkeiten und damit der medialen Vielfalt in den medienpolitischen Fokus gerückt.

Ein aktuelles Beispiel eines Kristallisationspunktes dieser Debatte ist der Streit um sog. Ad-Blocker. Dabei handelt es sich um Softwareerweiterungen für Internetbrowser, mit deren Hilfe Werbeeinblendungen auf Internetseiten blockiert werden können. Einzelne Anbieter solcher Erweiterungen refinanzieren sich darüber, dass sie bestimmte Werbeinhalte gegen eine Beteiligung an den Erlösen der Seitenbetreiber doch wieder durchleiten, wenn diese bestimmte gestalterische Anforderungen an „akzeptable Werbung“ erfüllen. Nach langjährigen gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen den Anbietern zumindest teilweise werbefinanzierte Online-Medienangebote und Ad-Blocker Anbietern hat der Bundesgerichtshof mit Urteil vom 19. April 2018 entschieden, dass sowohl das Anbieten von Ad-Blockern generell als auch das beschriebene Geschäftsmodell des sog. bezahlten Whitelistings nach geltender Rechtslage wettbewerbsrechtlich zulässig sind.[24] Im Nachgang dieser Entscheidung stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber hier ggf. nachsteuern muss, wenn das Eintreten von Ad-Blockern als Gatekeeper in die Wertschöpfungskette für mediale Angebote und das Ausnutzern dieser Sperrposition durch das bezahlte „Whitelisting“ die Refinanzierung der Inhalte bedroht.

Die Medienlandschaft ist unter den heutigen Bedingungen hochdynamisch und von kurzen Innovationszyklen geprägt (Gutachten, Abschnitt 4.1, S. 199). Dies gilt insbesondere auch für die Intermediäre. In der alltäglichen Kommunikation vieler Menschen spielen intermediäre Dienste eine weiterhin wichtiger werdende Rolle. Wie sie funktionieren, nach welchen Kriterien etwa ihre Algorithmen Inhalte auswählen und sortieren, kann für die Hersteller dieser Inhalte, aber auch für die konkrete Informationsversorgung der Bürgerinnen und Bürger große Bedeutung haben (vgl. auch das Unterkapitel zur Relevanz von Intermediären für die Meinungsbildung im Anhang der Medienanstalten). Wenn Intermediäre zu wichtigen Werkzeugen werden, die wir beim Umgang mit Informationen nutzen, erlangen sie zunehmend auch gesamtgesellschaftliche Relevanz. Damit geht aber auch eine größere gesellschaftliche Verantwortung der Betreiber solcher Dienste einher, die über die Rolle als bloße Wirtschaftsakteure hinausgeht. Die gewachsene Bedeutung kann sich dann auch in neuen rechtlichen Pflichten widerspiegeln, etwa solchen zur Gewährleistung von Meinungs- und Medienvielfalt.

Neben dem Umgang mit Konflikten durch Äußerungen in Sozialen Netzwerken und der entsprechenden Verantwortung der Anbieter (siehe Abschnitt 2.1) werden in der politischen Debatte weitere regulatorische Probleme und Spannungslagen im Zusammenhang mit der Rolle von Intermediären als Medium und Faktor für die öffentliche Kommunikation diskutiert. Wie die wissenschaftliche Untersuchung gezeigt hat, lassen sich Informationsintermediäre oft nur schwer in den bestehenden medien- und kommunikationsrechtlichen Ordnungsrahmen einpassen (siehe Gutachten, 2.1, S. 61 ff.). Alle Beteiligten stehen daher vor der Aufgabe, die Relevanz von bestimmten intermediären Diensten für die Meinungsbildung treffend zu beurteilen und den Ordnungsrahmen soweit erforderlich zukunftssicher und mit der erforderlichen Offenheit für eine dynamische Entwicklung zu gestalten.

Aktuelle medienpolitische Debatten über Informationsintermediäre beschäftigen sich etwa damit, ob es zu systematischen Verzerrungen der Meinungsbildungsbildungsprozesse kommt bzw. kommen könnte.

Erstens steht dabei die automatische Auswahl und Sortierung von Inhalten durch Intermediäre im Fokus. Aufgrund der Komplexität und Undurchschaubarkeit der technischen Systeme von Intermediären bis hin zu den zentralen Algorithmen ist es für Außenstehende schwer nachzuvollziehen, nach welcher Logik und auf Grundlage welcher Kriterien von ihnen Entscheidungen über die Auswahl und Sortierung von Inhalten getroffen werden. Manipulationen können daher nur schwer erkannt werden.

Zweitens wird über Verzerrungen der öffentlichen Meinungsbildung durch die automatisierte Erstellung von Inhalten und technische Verstärkungseffekte wie Weiterverbreitung von Äußerungen in Sozialen Netzwerken durch „Social Bots“ diskutiert. Hierbei handelt es sich um Software-Skripte, mit denen Beiträge in Sozialen Netzwerken und Kurznachrichtendiensten automatisiert geteilt, empfohlen oder teilweise sogar erstellt werden

[23] Vgl. Fn. 6.

[24] BGH, Urteil vom 19. April 2018., Az. I ZR 154/16 – Springer ./. AdBlock Plus, abrufbar unter http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=88498&pos=0&anz=1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

können. Problematisch erscheinen solche Phänomene vor allem dann, wenn der falsche Eindruck entsteht, dass hinter automatisch generierten Äußerungen Menschen stehen. Sollte dies massenhaft auftreten, können Meinungsbilder und Mehrheitsverhältnisse falsch eingeschätzt, die Bedeutung von Themen kann überschätzt werden.

Drittens steht die Frage im Raum, ob es durch sogenannte Filterblasen zur Verzerrungen der Meinungsbildung kommen kann. Solche Filterblasen könnten entstehen, wenn Informationsintermediäre nur noch Inhalte präsentierten, die möglichst genau zu den persönlichen Präferenzen der Nutzer passen und diese sich dann mit abweichenden Standpunkten und Ansichten nicht mehr auseinandersetzen. Allerdings ist es wissenschaftlich weiter umstritten, ob es solche Filterblasen gibt und ob sie auf die Meinungsbildung Einfluss haben (siehe Gutachten, 4.2.2, S. 202 ff.).

2.2.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen

Wer professionelle Suchmaschinen oder soziale Netzwerke nutzt, muss verstehen können, nach welchen grundlegenden Kriterien die Inhalte ausgewählt, gewichtet und präsentiert werden. Dies ist die Bedingung für selbstbestimmte Entscheidungen darüber, welche Inhalte wie genutzt und bewertet werden können. Daher muss Transparenz sichergestellt sein, ohne dass die Geschäftsgeheimnisse der Anbieter oder die Sicherheit ihrer Systeme beeinträchtigt werden. Die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz hat in ihrem Bericht im Juni 2016 gefordert, dass geschäftsmäßig tätige Anbieter von Diensten mit Such- und Empfehlungsfunktion die wesentlichen Kriterien von automatisierten Auswahl- und Ordnungsentscheidungen offen legen sollen. Bund und Länder sind sich einig, dass es hierzu einer Regelung auf europäischer Ebene bedarf. Dabei sind die grundrechtlich geschützten Interessen von Anbietern zu berücksichtigen, ihre Dienste frei gestalten und Geschäftsgeheimnisse vertraulich halten zu können. Deutschland hat diese Grundsätze im Rahmen einer Konsultation der EU-Kommission durch eine gemeinsame Stellungnahme von Bund und Ländern auf europäischer Ebene am 26. April 2016 eingebracht.[25]

Auch wurden konkrete transparenzfördernde regulatorische Maßnahmen ergriffen. Die ab Mai 2018 anzuwendende Europäische Datenschutzgrundverordnung sieht in Artikel 15 DS-GVO bereits einen speziellen Auskunftsanspruch von Betroffenen automatisierter Entscheidungen vor.[26] Neben dem Problem der Undurchschaubarkeit der technischen Systeme bietet aber vor allem die Position der Informationsintermediäre an der Schnittstelle zwischen Nutzern und Inhalten Anlass für Diskussionen über weitere Maßnahmen. So fordert die Bund-Länder-Kommission eine Regulierung nach den Grundsätzen der Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit, Transparenz und Nutzerautonomie für Dienste, die den Zugang und damit die Aufmerksamkeit für meinungsbildungsrelevanten auditive oder audiovisuellen Inhalte, das heißt also zum Beispiel zu Fernsehprogrammen oder Radiostreams, steuern können (sog. Medienplattformen). Die Länder wollen die Plattformregulierung des Rundfunkstaatsvertrages entsprechend weiterentwickeln und dann auch Plattformen und deren Benutzeroberflächen erfassen, die nicht von den Betreibern der für die Übertragung genutzten Netze angeboten werden. So soll sichergestellt werden, dass Anbieter von Rundfunkprogrammen und rundfunkähnlichen Telemedien auch zu solchen „Over-the-Top"-Medienplattformen gleiche Zugangschancen haben und hierauf auch gefunden werden können.

Zudem haben die Länder im Rahmen ihres Diskussionsentwurfs für einen „Medienstaatsvertrag" Vorschläge für Transparenzpflichten hinsichtlich der Auswahl- und Sortierungsentscheidungen zugrundeliegenden Kriterien von Algorithmen und ein grundsätzliches Diskriminierungsverbot für Medienintermediäre, das heißt zum Beispiel Suchmaschinen, vorgelegt.[27] Insofern bestehen faktische Überschneidungen mit der Initiative der EU-Kommission im Rahmen einer Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten. Auch hiermit ist beabsichtigt. Transparenzvorgaben für Suchmaschinen

---

[25] Positionspapier der Bundesrepublik Deutschland zum Regelungsumfeld für Plattformen, Online-Vermittler, Daten , Cloud Computing und die partizipative Wirtschaft (Konsultation der EU), abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-04-22-positionspapier-plattformregulierung.pdf;jsessionid=07FA407C127D027D1BB17C5D5388E9B4.s4t1?__blob=publicationFile&v=3.

[26] Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR), abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32016R0679, vgl. hierzu auch § 34 BDSG.

[27] Rundfunkkommission der Länder (Juli/August2018): "Medienstaatsvertrag" – Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre, abrufbar unter: https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04_MStV_Online_2018_Fristverlaengerung.pdf

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zu schaffen.[28] Zudem sind im Entwurf des „Medienstaatsvertrages“ Vorschläge enthalten, die Telemedienanbieter in sozialen Netzwerken beim Einsatz von „Social Bots“ zu deren Kennzeichnung verpflichten und auch die Betreiber der Netzwerke einbinden sollen.[29]

Darüber hinaus wird diskutiert, ob bei den Anbietern intermediärer Dienste Machtpotenziale entstehen, die über reine, kartellrechtlich zu beurteilende Marktmacht hinausgehen und als eine besondere Form von Meinungsmacht verstanden werden könnten. Debattiert wird daher, ob und wie das derzeit auf den Fernsehmarkt zentrierte Medienkonzentrationsrecht der Länder weiterentwickelt werden muss.

Eine zügige Weiterentwicklung des Medienkonzentrationsrechts wäre aus Sicht des Bundes wünschenswert. Erforderlich ist bei einer solchen Weiterentwicklung eine enge Abstimmung mit dem Kartellrecht, für das der Bund zuständig ist. Angestoßen durch die Bundesregierung hat der Bundesgesetzgeber mit der 9. GWB Novelle bereits in der 18. Legislaturperiode eine vertiefte Koordination der beiden Regelungsregime in der Praxis sichergestellt.[30] Nach neuer Rechtslage führt bei Fusionen, die den Bereich der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen durch private Veranstalter betreffen, das Bundeskartellamt vor einer Untersagung ein Benehmensverfahren mit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich durch. Zudem wurde angesichts der veränderten Strukturen auf den Medienmärkten der Umrechnungsfaktor für Rundfunkumsätze in der Fusionskontrolle deutliche herabgesetzt, so dass sehr kleine Fusionen im Rundfunkbereich nun nicht mehr der Fusionskontrolle unterfallen. Ferner wurden die Maßstäbe für die kartellrechtliche Marktmachtkontrolle im Internet üblicher datenbasierter Geschäftsmodelle von Plattformen konkretisiert. Jüngst wurde ein im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstelltes Gutachten vorgelegt, das konkrete Vorschläge zur weiteren Fortentwicklung des Kartellrechts macht.[31] Absehbar wird es in diesem Regelungsbereich auch in Zukunft einer engen Koordination von EU, Bund und Ländern bedürfen.

2.2.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung

Durch die Digitalisierung und die wachsende Bedeutung von Informationsintermediären verändern sich die Wertschöpfungsketten. Klassische Refinanzierungsmodelle für professionelle mediale Inhalte, egal ob eher unterhaltender oder informierender Natur, stehen unter Druck. Das entscheidende Mittel, die Refinanzierung auch von qualitätsvollen Medieninhalten weiterhin zu ermöglichen, ist ein Urheberecht, das für Kreative und Verwerter eine angemessene Vergütung ihrer Leistungen sicherstellt. Die Bundesregierung setzt sich daher für eine entsprechende Weiterentwicklung des Urheberrechts auf europäischer Ebene im Rahmen der Maßnahmen zum Digitalen Binnenmarkt ein. So wird durch die Richtlinie zum Urheberrecht im Digitalen Binnenmarkt das Verhältnis zwischen Rechtsinhabern und Plattformen neu justiert werden.[32] Im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode ist vereinbart, die Position der Verleger auf europäischer Ebene durch eine eigene Rechtsposition zu stärken, auch um angemessene Refinanzierungsmöglichkeiten im digitalen Zeitalter zu gewährleisten. Daneben soll die Stellung von Rechteinhabern gegenüber Internetprovidern, die sich an der öffentlichen Zugänglichmachung von Werken beteiligen, verbessert werden. Die Bundesregierung unterstützt auch deshalb, dass die Kreativen und Unternehmen der Kulturwirtschaft von der Wertschöpfung mit kreativen Inhalten auf Plattformen im Internet stärker profitieren. Aus diesem Grund befürwortet die Bundesregierung eine zielgerichtete Regelung, die die Verantwortlichkeit bestimmter qualifizierter Plattformen für den rechtmäßigen Umgang mit urheberrechtlich geschützten Werken klarstellt. Sie setzt sich dabei dafür ein, dass die Meinungsfreiheit und der Datenschutz im Internet ebenso wie die Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen, die auf dem Digitalen Binnenmarkt aktiv sind, gewahrt bleiben.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

28 Vgl. Artikel 5 des Vorschlags für eine Verordnung (…) zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, COM(2018) 238 final, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2018:0238:FIN, zum aktuellen Stand siehe https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2018_112. In engen Zusammenhang hiermit stehen die Vorschläge zur Anpassung des Verbraucherschutzrechts im Rahmen des „New Deal for Consumers“, vgl. https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers_en.

29 Vgl. §§ 55 Absatz 3, 53d Absatz 4 Medienstaatsvertrag-E, siehe oben Fn. 27.

30 BGBl.2017, Teil I Nr. 33, S. 1416 bis 1433.

31 Schweitzer et al. 2018: Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen. Endbericht. Projekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), Projekt Nr. 66/17, abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/modernisierung-der-missbrauchsaufsicht-fuer-marktmaechtige-unternehmen.pdf?__blob=publicationFile&v=14

32 Siehe oben, Fn. 4.

Die Frage der Finanzierung von Inhalten im Internet steht auch im Mittelpunkt, wenn darüber diskutiert wird, inwieweit Ad-Blockern ihre Sperrposition etwa durch bezahltes „Whitelisting“ gegenüber Inhalteanbietern ausnutzen dürfen sollen. Die Bundesregierung wird prüfen, ob es vor dem Hintergrund des Ausgangs der einschlägigen Gerichtsverfahren notwendig ist, für die Anbieter werbefinanzierter gebündelter Medienangebote im Internet einen dezidierten urheberrechtlichen Integritätsschutz zu schaffen .

Auch die aufgeworfenen Fragen zum Zugang und zur Orientierung der Bürgerinnen und Bürger zu Inhalten mittels Informationsintermediären müssen beantwortet werden. Die Bundesregierung fühlt sich dabei dem Leitbild der auch in der digitalen Welt selbstständig und frei entscheidenden Bürger/-innen verpflichtet. Hierfür können Transparenzanforderungen die Informationsgrundlage schaffen. Diskutiert wird dies etwa für den Fall, dass Maschinen mit Menschen kommunizieren oder wenn etwa von „Social Bots“ Nachrichten erstellt oder verbreitet werden – auch wenn dies mittels Sozialer Medien geschieht. Die Bundesregierung teilt die Befürchtungen, dass der nicht gekennzeichnete Einsatz sog. Social Bots eine Gefahr für das Funktionieren des demokratischen Meinungsbildungsprozesses darstellen kann. Ob, in welcher Form und auf welcher Ebene eine Regulierung von Social Bots – über den bereits bestehenden Regelungsrahmen hinaus – geboten ist, bedarf einer vertieften rechtlichen und fachlich-inhaltlichen Prüfung. Das gilt auch für die Frage, ob eine entsprechende Anpassung von § 14 Absatz 2 Telemediengesetz (TMG) und der dort geregelten Erlaubnis von Telemediendiensteanbietern zur Bestandsdatenauskunft geboten ist. Die Bundesregierung befindet sich zu diesen Fragen bereits im Austausch mit der Rundfunkkommission der Länder, die hierzu im Diskussionsentwurf „Medienstaatsvertrag“ Regelungsvorschläge unterbreitet haben. Die Bundesregierung begrüßt zudem, dass auch auf europäischer Ebene diskutiert wird, ob gesetzlicher Regelungsbedarf zum Umgang mit Social Bots besteht.

Eine über die bisherigen Vorschriften hinausgehende allgemeine Transparenzregelung für die technischen Systeme und Algorithmen von Informationsintermediären und Internetplattformen müsste allerdings auch berücksichtigen, dass vermehrt selbst-lernende technische Systeme eingesetzt werden. Algorithmen solcher Systeme können sich selbstständig dynamisch verändern. Wichtig ist hier, dass grundlegende Auswahl- und Entscheidungskriterien klar erkennbar bleiben, sodass auch Fehler sichtbar werden und die Entscheidungsvorgänge überprüft werden können. Klar ist auch: Wer Algorithmen einsetzt, ist auch dafür verantwortlich, dass diese tun, was sie tun sollen. Daher wird die Bundesregierung den Anbietern auch rechtlich die Verantwortung für die Entscheidungen von Algorithmen zuschreiben, wo diese reale Konsequenzen haben.

Die Medienumgebung und das Nutzungsverhalten ändern sich rasant, Technik und Märkte entwickeln sich weiter. Damit steht die Politik insgesamt vor der Aufgabe, diese Veränderungen kontinuierlich zu beobachten, um auf einer guten Wissensgrundlage entscheiden zu können, ob weitere regulatorische Maßnahmen erforderlich sind. Dies gilt vor allem auch für Informationsintermediäre und ihre Bedeutung für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung.[33] Die gesetzgeberischen Maßnahmen selbst müssen zudem auf die Dynamik des Medienbereichs eingestellt werden. Ein Mittel hierfür können gesetzliche Evaluationspflichten für die Verwaltung und die kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung der Medienentwicklung sein. Die Bundesregierung wird daher ihre Maßnahmen weiterhin regelmäßig prüfen und dabei wissenschaftliche und gesellschaftliche Expertise einbinden. Als einen ersten Schritt hat die Bundesregierung hierzu eine Datenethikkommission eingesetzt, welche noch in der laufenden Legislaturperiode auch zu den hier aufgeworfenen Fragen Anstöße liefern wird. Zudem hat die Bundesregierung einen Digitalrat eingerichtet, um eine kontinuierliche Beratung sicherzustellen.

Auch in Zukunft wird die Medienpolitik vor der Aufgabe stehen, ein vielfältiges Angebot unabhängiger Medien abzusichern. Wichtiger wird aber auch, dass der Zugang zur Vielfalt an Medienangeboten als Grundlage freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung jedermann weiterhin offen steht und Meinungsbildungsprozesse nicht verzerrt oder manipuliert werden.

Dabei mag es erforderlich werden, Kriterien für eine Medienregulierung zu finden, welche die freie Meinungsbildung durch positive Anreize und förderliche rechtliche Strukturen für vielfältige, qualitativ hochwertige Medienangebote unterstützt. Dies zu finden, ist auch deswegen schwierig, weil der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit beachtet werden muss, der eine steuernde Einflussnahme auf die Inhalte von Medien durch den Staat verbietet. Auch findet Meinungsbildung nicht nur auf der Grundlage von tagesaktuellen Nachrichten, Dokumentationen oder Reportagen und damit journalistischen Produkten statt. Auch fiktionale Produktionen für Kino oder Fernsehen können beispielsweise wichtige gesellschaftliche Debatten anstoßen oder auf Missstände hinweisen. Gemeinsame Qualitätsmerkmale für alle diese Formate gibt es nicht. Wer auf welchem Weg mit welchem Mittel im Einzelfall einen relevanten Beitrag leisten wird und welche Beiträge als qualitativ hochwertig angesehen werden, lässt sich daher abstrakt nicht bestimmen.

[33] Wie im Anhang dargestellt, sind hier die Landesmedienanstalten in Kooperation mit anderen Partnern aktiv und werden die Entwicklungen auch künftig durch empirische Forschung begleiten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einige Merkmale der Anbieter von Medieninhalten und ihrer Organisationsstrukturen begründen allerdings eine berechtigte Erwartung, dass sie besonders geeignete Bedingungen für die Entstehung qualitativ hochwertiger und im Hinblick auf die Meinungsbildung relevanter Inhalte unterschiedlicher Kategorien bereitstellen. In Bezug auf die Produktion von Nachrichten, Reportagen und Meinungsstücken spricht hierfür die Beschäftigung von Journalisten und deren Koordination durch eine Redaktion. Denn professionelles Vorgehen, eine hohe Fachkenntnis, eine entsprechende Organisation und damit ein fruchtbares Arbeitsumfeld für alle an der Produktion Beteiligten prägen letztlich auch die Ergebnisse. Dass bei der Arbeit die selbstregulativ verankerten Standards guter journalistischer Praxis und die gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich der arbeits- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen für Medienschaffende eingehalten werden, können ebenfalls Merkmale sein, die ggf. regulatorische Anreize rechtfertigen könnten.

Ein weiteres Anzeichen könnten die Investitionen in die Produktion von Inhalten wie die Eigenproduktionsquote herangezogen werden. Dies würde das hiermit verbundene wirtschaftliche Risiko honorieren. Auch erscheint es plausibel, Anbieter zu privilegieren, die nicht nur spezifische, am Markt nachgefragte Interessen adressieren, sondern Inhalte zu einer großen Bandbreite von Themen produzieren und in allgemein ausgerichteten Medienprodukten bündeln. Denn diese tragen in besonderer Weise zur Vielfalt der Medienlandschaft bei. Beispiele hierfür sind etwa Tageszeitungen oder Fernsehvollprogramme. So kann publizistisches und kulturelles Engagement gefördert werden.

Derartige besonders qualifizierte Medienanbieter sollten ohne ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Verhältnis untereinander zugänglich gemacht werden müssen. Hierzu sollte etwa die Plattformregulierung des Rundfunkstaatsvertrages nach den Grundsätzen der Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit, Transparenz und Nutzerautonomie weiterentwickelt werden, wie es von der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz vorgezeichnet wurde.[34] Um die genannten Herausforderungen zu meistern, bedarf es des Zusammenwirkens von EU, Bund und Ländern. Mit der vertieften Koordination zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz wurde hier ein wichtiger Schritt gemacht. Die Bundesregierung möchte zusammen mit den Ländern auf diesem Weg weiter vorankommen. Mit den in Abschnitt 1 genannten Maßnahmen des vertieften Austauschs und intensivierter Abstimmung kann die Koordination zwischen den Ländern und dem Bund zu den drängenden medienpolitischen Fragen vor allem auch auf EU-Ebene verbessert und die deutsche Position gestärkt werden (so auch Gutachten, Abschnitt 4.4.2, S. 219).

2.3 Für eine gute Versorgung mit Informationen: Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medienangebote

2.3.1 Ausgangssituation und aktuelle Herausforderungen

Unabhängige, verlässliche Informationen aus vielfältigen, vertrauenswürdigen Quellen sind entscheidend für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung. Sie sind ein zentraler Pfeiler unserer Demokratie.

Einen wesentlichen Beitrag zur Versorgung mit verlässlichen Informationen und einem vielfältigen Medienangebot leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Er genießt von allen Medienangeboten innerhalb der Bevölkerung die größte Glaubwürdigkeit.[35] Sein derzeitiger einfachgesetzlicher Auftrag umfasst Fernseh-, Hörfunk und spezifische Online- bzw. Telemedienangebote, aber auch sonstige Aktivitäten etwa zur Stärkung von Medienkompetenz können dazu beitragen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag erfüllen kann.[36] Die duale Rundfunkordnung in Deutschland wird durch den privaten Rundfunk komplementiert. Zusammengenommen stellen öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk nach Auffassung der Bundesregierung ein vielfältiges Angebot von großem Wert für die Öffentlichkeit zur Verfügung.

Die Voraussetzungen für den privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben sich in den zurückliegenden Jahrzehnten erheblich verändert. Die Entwicklungen lassen sich mit den Schlagworten Digitalisierung, Medienkonvergenz und Globalisierung beschreiben.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

[34] Siehe oben Fn. 27.

[35] Langzeitstudie Medienvertrauen der Gutenberg-Universität Mainz (Welle 2017), https://medienvertrauen.uni-mainz.de/forschungsergebnisse/;

[36] Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018, 1 BvR 1675/16 u. a., Rn. 84. – Rundfunkbeitrag.

Im Zuge des technischen Fortschritts wurde die vormalige Knappheit von Kanälen durch quasi unbegrenzte Übertragungskapazitäten über Kabel, Satellit, IPTV und offenes Internet abgelöst. Multifunktionale Endgeräte wie Smart-TVs und Smartphones ermöglichen den Zugriff auf eine Vielzahl an Medienangeboten über die verschiedenen Infrastrukturen, auch zeitunabhängig, mobil und vermittelt durch Intermediäre wie Soziale Netzwerke und Plattformen.

Lineare Programme verlieren unter diesen Umständen jedenfalls für jüngere Nutzerinnen und Nutzer an Bedeutung für die individuelle Mediennutzung. Für die Generation der unter 30-jährigen steht die zeit- und ortsunabhängige Nutzung von Abrufdiensten, Plattformen und sozialen Netzwerken eher im Vordergrund als die Nutzung linearer Rundfunkangebote, die mobile Nutzung ist für sie selbstverständlich.[37]

Vor dem Hintergrund der sich stetig wandelnden Nutzungsgewohnheiten halten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten daran fest, auf allen elektronischen Verbreitungswegen verfügbar sein zu müssen, um die Gesellschaft in ihrer vollen Breite weiterhin erreichen zu können. Dafür berufen sie sich auf die vom Bundesverfassungsgericht zugesprochene verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie. Diese umfasst die Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an allen neuen technischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk.[38]

In enger Verbindung hiermit steht die Frage der Finanzierung des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks. Der Wechsel von einer gerätebezogenen Rundfunkgebühr hin zu einem haushaltsbezogenen Beitrag, der für die individuelle Möglichkeit der Inanspruchnahme der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gezahlt wird, spiegelt die Veränderungen bei der Mediennutzung und Verbreitungstechnik wider. Gegen dieses neue Abgabesystem angestrengte Klageverfahren hatten keinen Erfolg. Am 18. Juli 2018 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Rundfunkbeitrag grundsätzlich mit dem Grundgesetz vereinbar ist.[39]

Bei dieser Gelegenheit hat das Bundesverfassungsgericht noch einmal in aller Deutlichkeit klargestellt, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung auch weiterhin die Erfüllung des sog. Funktionsauftrages zukomme. Er habe als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität als der der ökonomischen Anreize folge und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffne. So habe er zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden könne.[40] Dies werde auch durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin nicht infrage gestellt. Vielmehr habe der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu solchen Angeboten zu bilden, die nur durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität von Geschäftsmodellen bestimmt werden.[41]

In welcher Organisationstruktur und mit welchen konkreten Angeboten der öffentlich-rechtliche Rundfunk diese vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichnete Rolle in Zukunft ausfüllen soll, ist Gegenstand einer intensiven Debatte. Im Zuge der Digitalisierung ist eine unmittelbare Konkurrenz um die Aufmerksamkeit der Mediennutzenden nicht nur zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, sondern auch mit Angeboten von Presseverlagen und neuen Anbietern bis hin zu nutzergenerierten Inhalten in sozialen Netzwerken und auf entsprechenden Plattformen entstanden. Durch die Medienkonvergenz fällt die klare Unterscheidung zwischen den vorher getrennten Mediengattungen zunehmend schwer. So kann man Medien oft nicht mehr nach dem Verbreitungsweg unterscheiden. Verlage und Rundfunkveranstalter wandeln sich im Zuge dessen zu Medienhäusern, die im direkten Wettbewerb um die Aufmerksamkeit der Nutzer stehen. Dies stellt die aktuelle und zukünftige Medienregulierung von Bund und Ländern vor die Herausforderung, den unterschiedlichen Anforderungen öffentlich-rechtlicher und privater Medienanbieter unter erheblich geänderten Bedingungen und Beachtung der Vorgaben des Verfassungsrechts und Rechts der Europäischen Union weiterhin gerecht werden zu müssen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

37 Bei den 14- bis 29-Jährigen liegt der Nutzungsanteil des linearen Fernsehens bei 38,3 %, der von VoD-Angeboten dagegen bei 44,0 %. In den anderen Altersgruppen liegt die Nutzung des linearen Fernsehens jedoch nach wie vor vorn; siehe Digitalisierungsbericht 2017 der Medienanstalten mit Verweis auf Kantar TNS.

38 Vgl. BVerfGE 83, 238, LS 1c – 6. Rundfunkentscheidung.

39 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018, 1 BvR 1675/16 u. a., Rn. 48 ff. – Rundfunkbeitrag.

40 Ebd., Rn. 77.

41 Ebd., Fn. 79 f.

Wie schwierig sich der Prozess der Weiterentwicklung hin zu einer konvergenten Medienordnung gestalten kann, zeigt exemplarisch die Debatte um den Telemedienauftrag der öffentliche-rechtlichen Rundfunkanstalten. Welche Angebote sollen sie im Internet bereitstellen müssen und dürfen? Eine belastbare Antwort auf diese Frage muss vor allem auch das neue Konkurrenzverhältnis zu den Angeboten privater Medienanbieter verarbeiten, die historisch als reine Verleger gedruckter Zeitungen und Zeitschriften gestartet sind. Die Konkurrenten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fordern, die aus ihrer Sicht bestehende Marktverzerrung durch die beitragsfinanzierten Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu minimieren.[42] Sie argumentieren, dass kostenpflichtige private Angebote nicht genutzt werden, wenn vergleichbare Angebote kostenfrei in öffentlich-rechtlichen Mediatheken abrufbar sind. Insbesondere Presseverlage monieren, dass ihnen durch die Nachrichtenangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Internet die Existenzgrundlage in Bezug auf digitale Nachrichtenportale und andere Inhalteangebote entzogen würde.

Die Novellierung des Telemedienauftrags steht zudem vor der Herausforderung, dass hierbei auch das komplizierte Verhältnis des deutschen System der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum europäischen Wettbewerbsrecht berücksichtigt werden muss, denn die Europäische Kommission sieht darin trotz der staatsfernen Organisation eine staatliche Beihilfe. Sie forderte daher eine klare Begrenzung nicht nur der linearen Kanäle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern auch des Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Nach langwierigen Verhandlungen einigte sich Deutschland mit der Kommission im Jahr 2007 u. a. darauf, ein anstaltsinternes Verfahren mit dem Kernelement des sog. 3-Stufen-Tests einzuführen, in dem geprüft und so zugleich konkretisiert wird, welche Telemedien der öffentlich-rechtliche Rundfunk anbieten darf. Wenn nun der Telemedienauftrag novelliert wird, so steht damit auch die Weiterentwicklung dieses sog. Beihilfen-Kompromisses zur Debatte.

Vor dem Hintergrund der durch Digitalisierung und Medienkonvergenz veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten wird seit einiger Zeit zudem intensiv darüber diskutiert, ob die jetzige Organisationsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geeignet und angemessen sind, den dargestellten Funktionsauftrag zu erfüllen. Flankiert wird dies von Forderungen auch nach einer Reform der als zersplittert wahrgenommenen Aufsichtsstrukturen für den privaten Rundfunk. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Länder die Diskussion um Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zügig voranbringen.

Die Globalisierung stellt auch Deutschlands Auslandssender „Deutsche Welle“ vor große Herausforderungen. Die Deutsche Welle findet sich in einem veränderten Wettbewerbsumfeld wieder, da immer mehr – auch nichtdemokratische oder nicht für objektive Berichterstattung stehende – Staaten erhebliche Mittel in ihren jeweiligen Auslandsrundfunk investieren und die weltweite Konkurrenz um mediale Aufmerksamkeit deutlich zugenommen hat.[43] Zudem betreffen die verschiedenen Dimensionen des Medienwandels wie Digitalisierung, Medienkonvergenz und ein damit einhergehendes verändertes Nutzungsverhalten natürlich auch die Deutsche Welle.

2.3.2 Bisherige Aktivitäten und Maßnahmen

Durch Umsetzung ihrer entwickelten Digitalstrategie rüstet sich die Deutsche Welle für die Herausforderungen der digitalen Medienwelt und verfolgt das Ziel, mit den digitalen Angeboten – insbesondere in Sozialen Medien und auf Partnerplattformen – konkurrenzfähig zu bleiben, Relevanz für die Nutzer zu erzeugen und höhere Reichweiten zu erzielen. Auch Organisationsstruktur und technische Infrastruktur entwickelt die Deutsche Welle so weiter, dass sie flexibel auf veränderte Marktbedingungen und Technologien reagieren kann. Der Haushalt der Deutschen Welle ist im Zeitraum seit 2013 von rund 277 Millionen Euro um rund 49 Millionen Euro auf rund 326 Millionen Euro in 2018 angewachsen.

Die Deutsche Welle hat seit 2013 die Zahl der wöchentlichen Nutzer ihrer Angebote über alle Medien von 101 auf 157 Millionen weltweit steigern können und verfolgt das Ziel, ihre Reichweite bis 2021 auf 210 Millionen wöchentliche Nutzerkontakte zu steigern. Sie bietet ihr profundes, verlässliches Informationsangebot in 30 Sprachen an. Angesichts der rasanten Veränderung von Medienmärkten und Mediennutzung musste die DW ihre Angebote anpassen. Im „DW Lab“, dem „Digitallabor“ der DW, können dazu alle Mitarbeiter/-innen der DW Ideen einreichen, die die Digitalisierung der DW vorantreiben. Eine Mehrzahl der Ideengeber beschäftigte sich mit innovativen Technologien und erforscht deren Potenzial für die journalistische Arbeit. Vor dem Hintergrund, dass sich in den meisten Zielregionen der DW ein vergleichsweise hoher Anteil an jüngeren Menschen

[42] Diese Forderung wird u. a. auch von der Monopolkommission geteilt, vgl. des.: Hauptgutachten gemäß § 44 Absatz 1 Satz 1 GWB, 3. Juli 2018, Tz. 1033 ff., 1088 ff., abrufbar unter https://www.monopolkommission.de/images/HG22/HGXXII_Gesamt.pdf.

[43] Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf der Aufgabenplanung 2018 bis 2021 der Deutschen Welle, Bundestagsdrucksache 19/2698, S. 2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

findet, erreicht sie ihr Zielgruppen über Fernsehen, Hörfunk und Internet und eine umfassende Präsenz auf Social-Media-Kanälen. Für soziale Netzwerke und Plattformen werden gezielt Inhalte produziert. Dabei verliert die Deutsche Welle nicht aus den Augen, dass lineares Fernsehen in zahlreichen Zielregionen weiterhin eine relevante Informationsquelle ist und stark genutzt wird.

Auf die Verschiebung der Mediennutzung von Jüngeren hin zu Abrufdiensten, Plattformen und in Soziale Netzwerke haben auch die Länder und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten reagiert – u. a. mit der Einführung des Jugendangebots „funk“, ein non-lineares „Contentangebot“ der ARD und des ZDF für Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 14 und 29 Jahren. Auf über 60 verschiedenen Verbreitungswegen und auf funk.net werden Videos veröffentlicht, die in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern aus der Webvideowelt und jungen Medienschaffenden entstehen. funk soll das jüngere Publikum mit den Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vertraut machen und an sie heranführen. Noch ist offen, inwieweit dies gelingen wird. Erste Zugriffsanalysen zeichnen ein positives Bild. Zugleich offenbart das neue Angebot aber auch das Dilemma traditioneller Medienangebote im aktuellen Transformationsprozess: Sollen die vor allem jüngeren und netzaffinen Zielgruppen von den öffentlich-rechtlichen Angeboten erreicht werden, müssen sie in deren Kommunikations- und Informationsalltag leicht auffindbar sein, bzw. attraktiv erscheinen. Daher werden die Inhalte von funk über die großen privaten Medienplattformen ausgespielt. Damit stärkt der öffentlich-rechtliche Rundfunk aber zugleich die Marktstellung der Intermediäre.

Die zukünftige Rolle des öffentlich-rechtlichen Inlands-Rundfunks wurde auch über die Beauftragung von funk hinaus im Berichtszeitraum zwischen den zuständigen Ländern intensiv debattiert. Im Zentrum stehen auch weiterhin Fragen des Auftrags, der Struktur und der Finanzierung, hier insbesondere die Stabilität des Rundfunkbeitrags und Einsparpotentiale der Anstalten.

Dazu hat die Rundfunkkommission der Länder im März 2016 die Arbeitsgruppe „Auftrag und Strukturoptimierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“ gebildet, die sowohl den Auftrag als auch die bestehenden Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überprüfen soll, um dessen Leistungsfähigkeit und Akzeptanz auch in Zukunft zu erhalten. Vorbereitend haben die Intendanten von ARD, ZDF und Deutschlandradio der Rundfunkkommission im September 2017 einen abgestimmten Vorschlag zu Strukturreform und Einsparpotentialen vorgelegt. Die Rundfunkkommission hat sich zum Ziel gesetzt, ein Konzept für eine solche Strukturreform zu erarbeiten. Dieser Termin für die Erarbeitung des Konzepts wurde bereits mehrfach – nun bis zum Dezember 2018 – verschoben.

In Bezug auf den Telemedienauftrag haben sich die Länder hingegen im Juni 2018 nach langen Verhandlungen darauf geeinigt, diesen im 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag neu zu fassen.[44] Wichtigste Änderung ist, dass der sog. Sendungsbezug aufgegeben wird, d. h. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dürfen losgelöst vom linearen Programm Inhalte produzieren und auf eigenen sowie fremden Plattformen anbieten. Dabei gibt es keine grundsätzliche Begrenzung der Verweildauer (7-Tage-Frist) mehr. Angekaufte Spielfilme und Serien dürfen jedoch weiterhin nicht angeboten werden, es sei denn, es handelt sich um europäische Werke inklusive Serien. Diese sollen bis 30 Tage nach deren Erstausstrahlung und beschränkt zum Abruf in Deutschland angeboten werden dürfen. Konzepte für besondere Telemedienangebote müssen weiterhin durch den Rundfunk- bzw. Fernsehrat im Rahmen eines 3-Stufen-Tests bestätigt werden, der die gesellschaftliche Relevanz und die wirtschaftlichen Auswirkungen neuer Angebote berücksichtigt. Auch weiterhin dürfen Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht presseähnlich sein. Über Streitfälle soll eine Schlichtungsstelle entscheiden, an der auch die Presseverleger beteiligt sind.

Regelungen für einen Teil der Medienanbieter – hier den öffentlich-rechtlichen Rundfunk – haben unter den Bedingungen der Konvergenz Auswirkungen auf den gesamten nationalen und internationalen Markt für audiovisuelle Inhalte und teils darüber hinaus, wie das Beispiel Telemedienauftrag verdeutlicht. Durch die Verlängerung der Verweildauer von Eigen- und Koproduktionen in den Mediatheken öffentlich-rechtlicher Sender könnten etwa Wettbewerbsnachteile für private Rundfunkveranstalter, Verleger und die Filmwirtschaft entstehen, wenn dadurch Aufmerksamkeit von privaten Konkurrenzangeboten abwandern und die deutlich intensivere Nutzung in den Lizenzverträgen nicht entsprechend entlohnt würde. Die faire Beteiligung der Produzenten an der Wertschöpfungskette ist ein essentieller Baustein für eine wirtschaftlich unabhängige und vielseitige Medienlandschaft.[45] Dies gilt umso mehr als sich das Nutzerverhalten und damit die Verbreitungsstrukturen im di-

[44] Der 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag soll am 1. Mai 2019 in Kraft treten.

[45] In einer Protokollerklärung zum 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag betonen die Länder die Notwendigkeit fairer Vertragsbedingungen zwischen ARD und ZDF einerseits und der Film- und Medienproduktionswirtschaft andererseits. Vor dem Hintergrund der

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gitalen Umfeld ändern und Plattformen und Mediatheken bisherige Verbreitungsstrukturen ersetzen. Schließlich zeigt die Diskussion um die „Presseähnlichkeit“ öffentlich-rechtlicher Telemedien, dass deren Auswirkungen auf die Angebote der privaten deutschen Presseverlage stets kritisch geprüft werden muss.

Daneben haben die Länder die Rundfunkanstalten bereits im 21. Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit verstärkten Kooperationen bei der Herstellung und Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen[46] i. S. v. Artikel 106 Absatz 2 AEUV beauftragt. Mit dieser Beauftragung bezwecken sie solche Kooperationen von der Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auszunehmen und insoweit von den Sendern postulierte Rechtsunsicherheit bei Kooperationen zwischen den öffentlich-rechtlichen Anstalten zu vermeiden. Dieses Beispiel zeigt, dass bei einer Fortentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in Bundeszuständigkeit liegende Rechtsbereiche wie Infrastrukturrecht, Wettbewerbsrecht, Telemedienrecht, Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz zu berücksichtigen sind.

Die Weiterentwicklung des medienrechtlichen Ordnungsrahmens unter Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen ist auch Ziel der Revision der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.[47] Die Revision der AVMD-Richtlinie stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen klassischem Fernsehen einerseits und Video-on-Demand-Angeboten andererseits dar. So gelten in Bezug auf den Jugendschutz und – soweit sinnvoll – auch in Bezug auf Werbung zukünftig die gleichen Anforderungen sowohl für das klassische Fernsehen als auch für Video-on-Demand-Angebote. Auch werden zukünftig Videosharingplattformen in den Anwendungsbereich einbezogen.[48] Schließlich wurde nun klargestellt werden, dass auch Anbieter von Diensten, die ihren Sitz im Ausland haben, zur Filmabgaben wie der nach dem deutschen Filmförderungsgesetz herangezogen werden können, wodurch unerwünschte „Abgabenoasen“ verhindert werden.

2.3.3 Medienpolitische Leitlinien und Perspektiven der Bundesregierung

Deutlich geworden ist durch die rundfunkpolitische Debatte im Berichtszeitraum, dass es auch eines breiten gesellschaftlichen Diskurses über die zukünftige Rolle öffentlich-rechtlicher Angebote unter den Bedingungen einer deutlich veränderten Medienlandschaft bedarf. Die aus seinem verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag ableitbare übergeordnete Zielsetzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht dabei fort. Dazu zählen die Sicherung der Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt, die Versorgung mit unabhängigen, staatsfernen Informationen sowie Regionalität. Für eine langfristige Gewährleistung dieser Funktion durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist erforderlich, dass er in der Gesellschaft auf Akzeptanz stößt.

Die Bundesregierung begrüßt daher, dass die Länder einen auch aus Bundessicht dringend notwendigen Reformprozess zu Struktur und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingeleitet haben.

Die Bundesregierung setzt sich weiterhin für einen starken, qualitativ hochwertigen und vielfältigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk leistet einen elementaren gesellschaftlichen Beitrag zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, es gilt ihn weiterhin zu fördern und abzusichern. Das scheinbare Überangebot von Informationen im Netz rechtfertigt dabei keine Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das Gegenteil ist der Fall: Das Bedürfnis nach unabhängigen, verlässlichen Informationen und nach Unterstützung bei der Orientierung besteht nicht nur nach wie vor, sondern wächst unter den sich wandelnden Bindungen weiter an. Das heißt aber auch, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk dem hohen Qualitätsanspruch, der aus der Beitragsfinanzierung resultiert, gerecht werden muss. Damit er seinem Auftrag auch in einer konvergenten Medienwelt weiterhin nachkommen und seine Ziele erreichen kann, muss er zudem sein Angebot den Änderungen der kommunikativen Bedürfnisse anpassen können. Daher ist eine zeitgemäße Weiterentwicklung der gesetzlichen Auftragsdefinition und seines Angebots erforderlich.

Innovationsoffenheit und Gestaltungswille sind die Grundlage für eine erfolgreiche Fortentwicklung der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter den Bedingungen der Konvergenz. Einen ersten Schritt haben die Länder hier bereits vollzogen, indem sie die gerätebezogene Rundfunkgebühr auf eine medienbezogene Haushaltsabgabe umgestellt haben. Nach Korrektur der diskriminierenden Belastung von Zweitwohnungsinhabern

kontinuierlich wachsenden Bedeutung von Abrufangeboten im Internet sollen die derzeitigen Vertragsbedingungen in einer Weise angepasst werden, die der Film- und Medienproduktionswirtschaft unter Berücksichtigung einer Rechteverteilung eine angemessene Finanzierung der Produktionen sichert, zugleich aber die produzierten Inhalte für ARD und ZDF auch zur Nutzung im Internet liefert.

[46] Die Betrauung zielt insbes. auf die Bereiche Produktion, Produktionsstandards, Programmrechteerwerb, Programmaustausch, Verbreitung und Weiterverbreitung von Angeboten, Beschaffungswesen, Sendernetzbetrieb, informationstechnische und sonstige Infrastrukturen, Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen, Beitragsservice und allgemeine Verwaltung.

[47] Siehe oben Fn. 7.

[48] Siehe dazu im Einzelnen bereits oben unter 2.1.2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

durch das Bundesverfassungsgericht liegt jetzt ein stabiles Finanzsystem vor, das auch einen wichtigen Beitrag zur dauerhaften Akzeptanz eines beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks leistet.

Zu einem weiteren Schritt setzen die Länder mit der Einigung zum Telemedienauftrag an. Nun gilt es, diese Einigung zügig und unter Beachtung der dargestellten rechtlichen Rahmenbedingungen und wirtschaftlichen Wechselwirkungen umzusetzen. Absehbar wird aber auch diese Reform die Frage, wie zukünftige öffentlich-rechtlich finanzierte Medienangebote aussehen sollen, nicht abschließend beantworten können. Die skizzierten, am fortbestehenden Funktionsauftrag orientierten Leitlinien geben dabei die Richtung vor, die konkreten Pfade müssen aber durch gestaltungswillige Gesetzgeber in Bund und Ländern angelegt und beschritten werden. Dazu bedarf es innovativer Ideen, die über den medienpolitischen Status Quo und die traditionellen Konfliktlinien hinausweisen.

Die zukünftige Weiterentwicklung der Rundfunkordnung muss etwa nicht ausschließlich im Rahmen des herkömmlichen Rollenverständnisses erfolgen. Die vielschichtigen Informations- und Kommunikationsnetzwerke unserer Gesellschaft bedingen auch den Bedarf an neuen Funktionen öffentlich-rechtlich finanzierter Medienakteure, zum Beispiel indem dort Orientierung und Einordnung angeboten werden, wo Debatten etwa durch bewusst gestreute falsche Nachrichten oder aggressive Kommunikation verzerrt werden. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk genießt weiterhin ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit, die nicht allein aus den Eigen- oder Koproduktionen der Anstalten resultiert. Vielmehr sind hierfür losgelöst von der Vermittlung eigener Inhalte auch die staatsferne Struktur und marktferne Beitragsfinanzierung wesentliche Faktoren. Sie könnten genutzt werden, weitere Schlüsselfunktionen innerhalb des gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses zu gewährleisten, wozu z. B. Maßnahmen zur Aufdeckung und Bekämpfung von Desinformation ebenso gehören können wie breitenwirksame Angebote zur Förderung der Medienkompetenz.

Vor dem Hintergrund von Medienkonvergenz und verändertem Nutzungsverhalten bedarf es einer Offenheit für gänzlich neue öffentlich-rechtliche Angebote und Kooperationen. Die Herausforderung hierbei ist, dass auch die berechtigten Interessen anderer Akteure, wie Urheber und weiterer Rechtsinhaber, anderer Plattformbetreiber, des privaten Rundfunks und der Presseverleger berücksichtigt werden müssen und Innovationen nicht behindert werden dürfen[49].

Für die Bundesregierung hat innerhalb dieses Transformationsprozesses auch die Fortentwicklung der Aufgabenstruktur der Deutschen Welle weiterhin Priorität. Die Deutsche Welle ist ein unverzichtbarer Akteur bei der weltweiten Vermittlung von Meinungs- und Pressefreiheit. Ihre Angebote sind Beispiel für gut recherchierten Qualitätsjournalismus und genießen daher bei den Rezipienten einen hohen Grad an Glaubwürdigkeit. Im Gegensatz zum deutschen Inlandsrundfunk ist für die Deutsche Welle die Bundesregierung zuständig, sie wird auch aus dem Bundeshaushalt finanziert. Die Bedeutung eines starken und unabhängigen Auslandssenders nimmt angesichts der internationalen Entwicklungen und in Zeiten gezielter Desinformation und Propaganda stetig zu. Der Koalitionsvertrag bekräftigt daher, dass die Deutsche Welle ein unverzichtbarer Akteur bei der Vermittlung von Meinungs- und Pressefreiheit ist und finanziell deutlich weiter gestärkt werden soll. Mit einer funktionsgerechten Ausstattung der Deutschen Welle werden schrittweise Anpassungen an sich stetig verändernde weltweite Rahmenbedingungen ermöglicht. Dafür ist unter dem Vorbehalt zur Verfügung stehender Haushaltsmittel eine Anhebung des Budgets der Deutschen Welle auf das Niveau der Budgets vergleichbarer europäischer Auslandssender vorgesehen.[50] Eine Steigerung des Etats um rund 24 Millionen Euro auf 350 Millionen Euro in 2019 konnte bereits erreicht werden.

Bei der Erfüllung der unterschiedlichen Aufträge steht einer Kooperation zwischen der Deutschen Welle als Auslandssender und dem deutschen Inlandsrundfunk nichts entgegen. Allerdings richten sich die jeweiligen Programmangebote auch in der Zukunft an verschiedene Zielgruppen und erfüllen verschiedene Aufträge. Die Deutsche Welle vermittelt in journalistischer Unabhängigkeit ein umfassendes Deutschlandbild im Ausland, stellt weltweite Ereignisse und Entwicklungen aus europäischer Perspektive dar, greift deutsche und andere Sichtweisen auf und fördert so das Verständnis zwischen den Kulturen und Völkern. Zugleich schafft sie einen Zugang zur deutschen Sprache. Ihre Tätigkeit ist durch ein grenzüberschreitendes Angebot von ARD und ZDF nicht zu ersetzen, eine Verschmelzung von Auslands- und Inlandsrundfunk, wie derzeit in Schweden geplant, ist in Deutschland nicht vorgesehen.[51]

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

[49] Vgl. auch Koalitionsvertrag für die 19. LP, Zeile 8173 ff.

[50] Vgl. Koalitionsvertrag für die 19. LP, Zeile 8196 ff.

[51] Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf der Aufgabenplanung 2018 bis 2021 der Deutschen Welle, Bundestagsdrucksache 19/2698, S. 1.

Einige Gesetzgebungsinitiativen der Europäischen Kommission zum Digitalen Binnenmarkt werden absehbar ebenfalls Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben. Dazu gehört insbesondere die Ablösung der Kabel- und Satellitenrichtlinie durch eine Nachfolgeregelung, die den Rechteerwerb für die EU-weite Nutzung von Inhalten in Mediatheken erleichtern soll.[52] Zum einen soll nach dem Vorschlag der Kommission dazu das sog. Ursprungslandprinzip ausgedehnt werden, wonach der Rechteerwerb für ein Sendeland für eine europaweite Nutzung ausreichen würde, zum anderen wird über die Ausdehnung der kollektiven Rechtewahrnehmung des Kabelweitersendungsregimes auf neue Übertragungswege und -dienste diskutiert. Die Bunderegierung vertritt hierzu die Auffassung, dass die Ausdehnung des Ursprungslandprinzips (Artikel 2 des Vorschlags) auf Nachrichtensendungen sowie 100%ige Eigenproduktionen der Sendeunternehmen beschränkt bleiben muss und das System der kollektiven Rechtewahrnehmung aus Gründen der Technologieneutralität auch vergleichbare sog. Over-the-Top-Dienste erfassen sollte, die Fernseh- und Hörfunkprogramme über offene Netze weiterverbreiten.

Im Kontext der Reform des Telemedienauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewinnt dieser Vorschlag besondere Relevanz. Eine Ausdehnung der Verweildauer in Kombination mit einer Ausdehnung des Ursprungslandprinzips hat das Potential, die berechtigten Interessen von Rechteinhabern und Kreativen an einer angemessenen Vergütung auszuhöhlen. Daher muss nach Auffassung der Bundesregierung sichergestellt werden, dass Rechteinhaber und Kreative für urheberrechtlich relevante Nutzungen ihrer Rechte angemessen vergütet werden.

In der europäischen Medienpolitik wächst seit längerem der Wunsch, die Entwicklung von Konkurrenzangeboten zu den bislang US dominierten Plattformen zu befördern und damit nicht nur identitätsstiftende europäische, qualitativ hochwertige Inhalte sichtbarer zu machen, sondern auch den europäischen digitalen Binnenmarkt zu stärken und einen Beitrag zur Meinungsvielfalt in Europa zu leisten. Auch die ARD hat einen Vorschlag gemacht, eine zentrale Plattform aufzubauen, auf der eigene und Angebote Dritter gebündelt weltweit zur Verfügung gestellt werden sollen. Die Bündelung der Angebote aller ARD-Anstalten in einer Mediathek ist ein erster Schritt in diese Richtung. Die Deutschen Welle arbeitet ebenfalls mit anderen Auslandssendern wie France Médias Monde an einer gemeinsamen Plattform. Schließlich sind auch Initiativen privater Anbieter zu erwarten und zum Teil bereits angekündigt. Aus Sicht der Bundesregierung sind derartige Initiativen zu begrüßen, können sie doch dazu beitragen, europäische Inhalte weiter zu verbreiten und so eine europäische Identität zu befördern.

Voraussetzung ist jedoch auch hier, dass die kartellrechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden. Anderenfalls wäre dies vor allem auch zum Nachteil der Verbraucher. Der öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag (v.a. zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt, Qualitätsjournalismus, verlässliche/ unabhängige Informationen, Regionalität) muss schließlich nicht zwingend allein durch herkömmliche Rundfunk-Angebote und nicht zwingend von den Rundfunkanstalten selbst eingelöst werden: Als weiteres Element einer konvergenten Medienordnung könnte man bspw. einen Medieninnovationsfonds schaffen, durch den ein Teil des Rundfunkbeitrages auch für die Finanzierung unabhängiger privater Medienproduktionen eingesetzt wird. So könnte es auch Anbietern und Produzenten journalistisch-redaktioneller Inhalte außerhalb des jetzigen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems ermöglicht werden, an der öffentlich-rechtlichen Finanzierung von Public-Value-Inhalten teilzuhaben und sonst nicht finanzierbare kreative oder investigative Beiträge zur Meinungsbildung bereitzustellen. Daneben könnte öffentlich-rechtlichen Medienhäusern auch eine stärkere Rolle bei der Aus- und Weiterbildung nicht nur des eigenen journalistischen Nachwuchses zukommen.

Um diesen Herausforderungen und neuen Aufgaben angemessen begegnen zu können, ist die Schaffung eines flexiblen Regulierungsrahmens für eine zeitgemäße Medienordnung, der der Digitalisierung und der veränderten Mediennutzung Rechnung trägt, erforderlich. Hierzu ist eine Verstetigung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern unabdingbar.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[52] Vorschlag für eine Verordnung (…) mit Vorschriften für die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in Bezug auf bestimmte Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern und die Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen, COM(2016) 594 final – 2016(0284 (COD), abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52016PC0594, zum aktuellen Stand siehe https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2016_284.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anhang 1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

HANS-BREDOW-INSTITUT
für Medienforschung an der Universität Hamburg

ZUR ENTWICKLUNG DER MEDIEN IN DEUTSCHLAND ZWISCHEN 2013 UND 2016

Wissenschaftliches Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung

Uwe Hasebrink, Wolfgang Schulz, Stephan Dreyer, Anna-Katharina Kirsch, Wiebke Loosen, Cornelius Puschmann, Lies van Roessel, Jan-Hinrik Schmidt, Hermann-Dieter Schröder

Hamburg, Februar 2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

VORWORT

Die Bundesregierung erstellt im Auftrag des Deutschen Bundestages unter der Federführung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien regelmäßig einen Medien- und Kommunikationsbericht, der umfassend bereits beschlossene und geplante medienpolitische Maßnahmen der Bundesregierung schildert. Der aktuelle Medien- und Kommunikationsbericht umfasst den Zeitraum 2013 bis 2016 und greift auf das vorliegende, unabhängige wissenschaftliche Gutachten zurück. Ziel des vorliegenden Gutachtens ist es vor diesem Hintergrund, eine gut strukturierte, möglichst umfassende und neutrale Informationsquelle zur Verfügung zu stellen, auf deren Grundlage politische Handlungsbedarfe, -optionen und Rahmenbedingungen erkennbar werden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Bedeutung von Kommunikation und Medien für Politik und Gesellschaft und weniger auf medienwirtschaftlichen Aspekten, die aber natürlich als strukturelle Voraussetzungen in die Untersuchung einbezogen werden. Die wissenschaftliche Betrachtung hat dabei den Vorzug, die Entwicklung in ihrer ganzen Breite betrachten zu können, ohne auf Gesetzgebungszuständigkeiten, medienpolitische Empfindlichkeiten oder tradierte Deutungsmuster Rücksicht nehmen zu müssen.

Angesichts der breiten Medienkonvergenz, die neben der Technik auch die Medieninhalte und -nutzung umfasst, fällt eine klare Definition und Abgrenzung der Bereiche, die in den Bericht einbezogen werden, schwer. Das Verschwinden klassischer Grenzen zwischen traditionell klar getrennten Bereichen des Medien-, Informations- und Kommunikationsbereiches macht eine umfassende Beobachtung der Entwicklung erforderlich, um zentrale Handlungsfelder frühzeitig identifizieren zu können. Dabei werden möglichst alle Angebote und ihre Kontexte berücksichtigt, die dem Bereich der „öffentlichen Kommunikation“ zugeordnet werden können. Neben den klassischen Medien werden entsprechend auch Onlineangebote einbezogen, die auf Öffentlichkeit zielen, nicht aber Angebote wie die Transaktionen des E-Commerce, E-Learning oder der Individualkommunikation wie bei Sprachtelefonie oder Instant Messaging.

Aus der geschilderten Funktion ergibt sich die Gliederung: Zunächst werden in zwei deskriptiven Teilen Informationen zusammengestellt, die einen Überblick über den Stand und Entwicklung klassischer Medienbereiche (Printmedien, Tonträger, Film, Rundfunk) und über die digitalen Medien geben. Dieses Vorgehen erleichtert die Vergleichbarkeit mit früheren Berichten, erfährt aber angesichts der Konvergenz der Medien zunehmend Überlappungsbereiche und Entgrenzungen. Der Blick auf die vorhandenen Daten hat gezeigt, dass die Selbstbeschreibungen der jeweiligen Branchen hier meist den klassischen Bereichsverständnissen folgen. In Querschnittsbereichen werden Themen und Aspekte untersucht, die jeweils für mehrere oder alle der zuvor genannten Medienbereiche relevant sind. Schließlich wird die Darstellung vorliegender Fakten um Analysen ergänzt, die Trends und Perspektiven, die wissenschaftlich diskutiert werden, für die medienpolitische Debatte aufbereitet.

Der Bericht deckt soweit möglich den Zeitraum 2013-2016 ab, greift aber vielfach auch weiter zurück, um längerfristige Entwicklungen erkennbar zu machen.

Am Institut waren vor allem Stephan Dreyer, Uwe Hasebrink, Anna-Katharina Kirsch, Wiebke Loosen, Cornelius Puschmann, Lies van Roessel, Jan-Hinrik Schmidt, Hermann-Dieter Schröder und Wolfgang Schulz für den Bericht verantwortlich. Studentische Mitarbeiter, die uns dabei unterstützt haben, waren Christoph J. Beyer, Anna Maria Landgraf, Jan Niklas Pries und Jana Schütt, für deren Tatkraft wir uns bedanken. Unser Dank gilt auch dem Team der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, das das Vorhaben federführend betreut, für die konstruktive Zusammenarbeit.

Wir hoffen, dass dieses Gutachten eine taugliche Basis für das medienpolitische Handeln ergibt, die in künftigen Jahren fortgeschrieben werden kann, um die Entwicklungen in diesem wichtigen Bereich dauerhaft transparenter machen zu können.

Hamburg, im Februar 2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

INHALT

VORWORT ... 3

INHALT ... 5

ABBILDUNGEN UND TABELLEN ... 7

1. KLASSISCHE MEDIEN ... 11
   - 1.1 Printmedien ... 11
     - 1.1.1 Angebote und Inhalte ... 11
     - 1.1.2 Wirtschaft und Organisation ... 16
     - 1.1.3 Nutzung ... 21
     - 1.1.4 Recht und Regulierung ... 23
   - 1.2 Tonträger ... 27
     - 1.2.1 Angebote und Inhalte ... 27
     - 1.2.2 Wirtschaft und Organisation ... 28
     - 1.2.3 Nutzung ... 30
     - 1.2.4 Recht und Regulierung ... 31
   - 1.3 Film und Video ... 33
     - 1.3.1 Angebote und Inhalte ... 33
     - 1.3.2 Wirtschaft und Organisation ... 34
     - 1.3.3 Nutzung ... 37
     - 1.3.4 Recht und Regulierung ... 38
   - 1.4 Rundfunk ... 41
     - 1.4.1 Angebote und Inhalte ... 41
     - 1.4.2 Wirtschaft und Organisation ... 44
     - 1.4.3 Nutzung ... 47
     - 1.4.4 Recht und Regulierung ... 49

2. DIGITALE MEDIEN ... 61
   - 2.1 Rechtsrahmen für Onlinemedien ... 61
     - 2.1.1 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum ... 63
     - 2.1.2 Zentrale Reformdebatten ... 65
   - 2.2 Technischer Zugang und Nutzungsweisen im Überblick ... 68
     - 2.2.1 Ausstattungsgrad ... 68
     - 2.2.2 Online-Nutzung insgesamt ... 68
     - 2.2.3 Zugangswege ... 70
     - 2.2.4 Nutzungsaktivitäten ... 71
     - 2.2.5 Verweildauer ... 73
   - 2.3 Orientierungsangebote ... 75
     - 2.3.1 Webportale ... 75
     - 2.3.2 Suchmaschinen ... 76
     - 2.3.3 Social Media-Intermediäre ... 81
     - 2.3.4 App-Stores ... 88
   - 2.4 Spezielle Angebotstypen ... 92
     - 2.4.1 Journalistische Online-Angebote ... 92
     - 2.4.2 User-generated Content ... 99
     - 2.4.3 Audio-on-Demand / Video-on-Demand / Streaming-Dienste ... 103
     - 2.4.4 Games ... 111

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. QUERSCHNITTSBEREICHE ... 117
3.1 Nachrichtenagenturen ... 117
3.2 Medienrelevante Aspekte der Telekommunikation ... 118
3.2.1 Wirtschaft und Organisation ... 118
3.2.2 Recht und Regulierung ... 123
3.3 Arbeitsmarkt ... 134
3.3.1 Arbeitsmarkt Medien ... 134
3.3.2 Stellung der Frauen im Medienbereich ... 135
3.3.3 Ausbildung ... 136
3.3.4 Medienstandorte in Deutschland ... 137
3.3.5 Tarifverträge ... 138
3.3.6 Recht und Regulierung ... 139
3.4 Werbefinanzierung ... 143
3.4.1 Werbung als Finanzierungsquelle des Medienangebotes ... 143
3.4.2 Mediaagenturen als Makler und Akteure ... 146
3.4.3 Werbeblocker ... 147
3.4.4 Recht und Regulierung ... 147
3.5 Medienübergreifende Trends der Mediennutzung ... 153
3.5.1 Bedeutung einzelner Medien im Gesamtrepertoire ... 153
3.5.2 Unterschiede zwischen Nutzergruppen: Zugangsklüfte, Fragmentierung, Filterblasen ... 157
3.6 Cross Media Ownership und Meinungsmacht ... 160
3.6.1 Cross Media Ownership ... 160
3.6.2 Meinungsmacht ... 169
3.6.3 Recht und Regulierung ... 171
3.7 Jugendmedienschutz ... 173
3.7.1 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum ... 174
3.7.2 Relevante Gerichtsentscheidungen ... 175
3.7.3 Reformdebatten ... 176
3.8 Urheberrecht ... 179
3.8.1 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum ... 181
3.8.2 Zentrale Gerichtsentscheidungen ... 183
3.8.3 Reformdebatten ... 187
3.9 Informationsordnung, Datenschutz und Überwachung ... 189
3.9.1 Einstellungen zu Privatsphäre und Datenschutz ... 189
3.9.2 Recht und Regulierung ... 190

4. TRENDS UND PERSPEKTIVEN ... 199
4.1 Mediatisierung aller Lebensbereiche ... 199
4.2 Transformationen öffentlicher Kommunikation ... 200
4.2.1 Entgrenzung zwischen Journalismus und (seinem) Publikum ... 202
4.2.2 Algorithmen (in Informationsintermediären) ... 203
4.2.3 Datenjournalismus und automatisierte Inhalteerstellung ... 206
4.2.4 Undurchsichtige Transparenz – die neuen Kommunikationsverhältnisse ... 208
4.3 Regelungsstrukturen öffentlicher Kommunikation ... 210
4.3.1 Regelungsstrukturen und Regelbildung in digitalen Kommunikationsräumen ... 210
4.3.2 Verantwortlichkeit und neue Akteure der Kommunikation ... 214
4.3.3. Schutzziele und Herausforderungen moderner Media Governance ... 215
4.4 Handlungsoptionen ... 219
4.4.1 Verbesserung des Entscheidungswissens ... 219
4.4.2 Ausbildung ebenen- und medienübergreifender Governance-Koordination ... 220
4.4.3 Nutzung moderner Steuerungsansätze ... 220

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5. ZUSAMMENFASSUNG DES WISSENSCHAFTLICHEN GUTACHTENS ZUM MEDIEN- UND KOMMUNIKATIONSBERICHT DER BUNDESREGIERUNG 223
5.1 Zum Status des Gutachtens 223
5.2 Befunde und Trends 223
5.2.1 Klassische Medien 223
5.2.2 Digitale Medien 225
5.2.3 Querschnittsbereiche 227
5.2.4 Trends und Perspektiven 229

6. LITERATUR 235

ABBILDUNGEN UND TABELLEN

Abbildung 1: Distributionswege im konvergenten Media-Internet-Telecom-Value-Web 122
Abbildung 2: Medienaktivitäten der Bertelsmann SE & Co. KGaA / RTL Group in Deutschland 162
Abbildung 3: Medienaktivitäten der ProSiebenSat.1 Media AG 163
Abbildung 4: Medienaktivitäten der Axel Springer SE in Deutschland 164
Abbildung 5: Medienaktivitäten der Bauer Media Group in Deutschland 165
Abbildung 6: Medienaktivitäten der Hubert Burda Media Holding GmbH in Deutschland 166
Abbildung 7: Verhaltenssteuernde Faktoren 210

Tabelle 1: Strukturdaten der Tagespresse 2000 bis 2016 12
Tabelle 2: Abonnementzeitungen mit Lokalteil in deutschen Großstädten 2016 12
Tabelle 3: E-Paper-Auflagen der Zeitungen 2012 bis 2016 13
Tabelle 4: Titelanzahl und Auflagen der IVW-geprüften Publikums- und Fachzeitschriften 2000 bis 2016 14
Tabelle 5: E-Paper-Auflagen der Zeitschriften 2012 bis 2016 14
Tabelle 6: Titelanzahl und Auflagen der IVW-geprüften Kundenzeitschriften 2000 bis 2016 15
Tabelle 7: Buchtitelproduktion 2000 bis 2015 15
Tabelle 8: E-Books am Publikumsmarkt 2010 bis 2015 16
Tabelle 9: Auflagen der Tagespresse 2000 bis 2016 16
Tabelle 10: Konzentration des Tageszeitungsmarktes 2000 bis 2016 17
Tabelle 11: Publikumspresse: Konsolidierte Marktanteile der fünf bzw. vier größten Konzerne 2000 bis 2016 18
Tabelle 12: Anzahl und Umsatzanteile der vom Presse-Grosso belieferten Verkaufsstellen 2011 bis 2015 19
Tabelle 13: Anzahl der steuerpflichtigen Buchverlage und ihr steuerbarer Umsatz 2000 bis 2014 20
Tabelle 14: Geschätzte Umsätze buchhändlerischer Betriebe zu Endverbraucherpreisen 2010 bis 2015 20
Tabelle 15: Im- und Export von Gegenständen des Buchhandels 2000 bis 2014 21
Tabelle 16: Reichweitenentwicklung der Tageszeitungen nach Altersgruppen 2000 bis 2016 22
Tabelle 17: Gesamtangebot an Pop- und Klassik-Tonträgern 2015 (Audio und Video) 27
Tabelle 18: Umsatzanteile der einzelnen Repertoiresegmente am Gesamtumsatz 2000 bis 2015 28
Tabelle 19: Musikabsatz hochgerechnet auf den Gesamtmarkt 2000 bis 2015 29
Tabelle 20: Umsatzentwicklung bei Musikverkäufen nach Formaten 2000 bis 2015 30
Tabelle 21: Ausstattung privater Haushalte mit Geräten zum Abspielen von Tonträgern und Audiodateien 2010 bis 2016 31
Tabelle 22: Erstaufgeführte deutsche Langfilme 2000 bis 2015 33
Tabelle 23: Anzahl und Verleihumsatz der erstaufgeführten Spielfilme nach Herstellungsländern 2000 bis 2015 34
Tabelle 24: Anzahl der Filmtheater, Kinoleinwände und Sitzplätze 2000 bis 2015 34
Tabelle 25: Umsätze im Kino- und Video-/DVD-Markt 2000 bis 2015 35

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 26: Einnahmen und Ausgaben der FFA 2000 bis 2015 ... 36
Tabelle 27: Fördervolumen der Filmförderung von Bund und Ländern 2010 und 2015 ... 36
Tabelle 28: Kinobesucher 2000 bis 2015 ... 37
Tabelle 29: Kinogängeranteil je Altersgruppe 2000 bis 2015 ... 37
Tabelle 30: Filmbesuche und Marktanteile deutscher Filme 2000 bis 2015 ... 38
Tabelle 31: Haushaltsausstattung mit Videogeräten 2015 ... 38
Tabelle 32: Hörfunkprogramme nach Bundesländern und Verbreitungsweg Anfang 2016 ... 43
Tabelle 33: Programmstrukturen der meistgenutzten Fernsehprogramme 2015 ... 44
Tabelle 34: Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Rundfunks 2010 bis 2014 ... 45
Tabelle 35: Erträge der Rundfunkanstalten 2013 bis 2016 ... 46
Tabelle 36: Kostendeckungsgrad der privaten Rundfunkveranstalter 2000 bis 2015 ... 46
Tabelle 37: Anteile der Fernsehprogramme an der Fernsehnutzung 2000 bis 2015 ... 47
Tabelle 38: Unternehmensgruppen mit Beteiligungen an mehreren privaten Hörfunkprogrammen 2015 ... 47
Tabelle 39: Radio: Tägliche Reichweite, Hör- und Verweildauer der tatsächlichen Hörer 2000 bis 2015 ... 48
Tabelle 40: Fernsehen: Tägliche Reichweite, Seh- und Verweildauer der tatsächlichen Seher 2000 bis 2015 ... 48
Tabelle 41: Ausstattungsgrad privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik 2000 bis 2016 ... 68
Tabelle 42: Private Internetnutzung innerhalb der letzten drei Monate 2010 bis 2015 ... 69
Tabelle 43: Gründe für fehlenden Internetzugang im Haushalt 2006 bis 2015 ... 70
Tabelle 44: Zugangswege für die Internetnutzung 2010 bis 2015 ... 71
Tabelle 45: Internetnutzung unterwegs 2011 bis 2016 ... 71
Tabelle 46: Ausgewählte Onlinetätigkeiten und Onlineanwendungen 2000 bis 2016 ... 72
Tabelle 47: Top 20 des AGOF-Werbeträger-Rankings 2005 bis 2016 ... 74
Tabelle 48: Tägliche Nutzungsdauer Internet 2000 bis 2015 ... 75
Tabelle 49: Marktanteile der E-Mail-Postfach-Anbieter 2010 bis 2015 ... 76
Tabelle 50: Marktanteile von Suchmaschinen nach Suchanfragevolumen in Deutschland 2005 bis 2016 ... 77
Tabelle 51: Prognose zum Umsatzwachstum von Suchmaschinenwerbung in Deutschland 2016 bis 2021 ... 79
Tabelle 52: Nutzung von Social Media-Intermediären 2007 bis 2016 ... 85
Tabelle 53: Marktanteile der Smartphone-Betriebssysteme in Deutschland 2011 bis 2016 ... 89
Tabelle 54: Anzahl der Apps in den größten App-Stores 2008 bis 2016 ... 89
Tabelle 55: Wichtigste Apps für Jugendliche von 12-19 Jahren 2011 bis 2015 ... 90
Tabelle 56: Online-Angebote der Zeitungen 2000 bis 2016 ... 93
Tabelle 57: Nutzung aktueller Nachrichten auf Internetangeboten 2014 und 2015 ... 95
Tabelle 58: Anzahl der deutschsprachigen Wikipedia-Autoren 2002 bis 2016 ... 100
Tabelle 59: Nutzung von professionellen Video-Inhalten (VoD / LiveStream) 2013 bis 2016 ... 106
Tabelle 60: Nutzung von zeitversetzten Video-Inhalten über das Internet 2016 ... 107
Tabelle 61: Potenziale für die Nutzung von Bewegtbildgenres im Internet nach Plattformen ... 108
Tabelle 62: Nutzung verschiedener Audio-Anwendungen im Internet 2006 bis 2016 ... 108
Tabelle 63: Nutzung verschiedener Audio-Anwendungen durch 14- bis 29-jährige Onliner 2012 bis 2016 ... 109
Tabelle 64: Nutzung von Musikstreaming-Diensten nach Altersgruppen 2013 bis 2016 ... 109
Tabelle 65: Umsatz der Spielebranche 2000 bis 2015 ... 112
Tabelle 66: Umsatzanteile deutscher Spieleentwicklungen am deutschen Games-Markt 2014 und 2015 ... 113
Tabelle 67: Spieleentwickler mit über 100 Mitarbeitern 2016 ... 114
Tabelle 68: Altersverteilung der Nutzer digitaler Spiele 2005 bis 2016 ... 114
Tabelle 69: Nachrichtenagenturen und Pressedienste 2016 ... 118
Tabelle 70: Nutzung der TV-Übertragungswege 2005 bis 2016 ... 119
Tabelle 71: Verteilung der DSL- und FTTB/H-Anschlüsse nach Downstream-Datenrate 2011 bis 2016 ... 120
Tabelle 72: Volumenentwicklung des Datenverkehrs aus Mobilfunknetzen 2011 bis 2016 ... 121

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 73: Erwerbstätige, Arbeitslose, Arbeitsuchende und offene Stellen in ausgewählten Berufsgruppen 2012 bis 2015 ... 134
Tabelle 74: Anzahl der Versicherten in ausgewählten Tätigkeitsfeldern der Berufsgruppe Wort der Künstlersozialkasse 2000 bis 2014 ... 135
Tabelle 75: Frauenanteil und Durchschnittseinkommen in den Altersgruppen der Berufsgruppe Wort der in der Künstlersozialkasse Versicherten 2015 ... 136
Tabelle 76: Studierende im ersten Fachsemester medienbezogener Studienfächer alle Hochschulen 2010 bis 2015 ... 137
Tabelle 77: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Medienwirtschaft in den großen deutschen Medienstädten 2013 ... 138
Tabelle 78: Anteil der Betriebe mit Tarifbindung und Anteil der Arbeitnehmer in tarifgebundenen Betrieben 2010 und 2014 ... 139
Tabelle 79: Abgabesatz der Künstlersozialversicherung 2000 bis 2017 ... 140
Tabelle 80: Bruttoinlandsprodukt und Investition in Werbung 2000 bis 2015 ... 144
Tabelle 81: Netto-Werbeeinnahmen erfassbarer Werbeträger 2000 bis 2015 ... 144
Tabelle 82: Netto-Werbeumsätze des Werbefernsehens 2000 bis 2015 ... 145
Tabelle 83: Werbespotaufkommen im Fernsehen 2000 bis 2015 ... 145
Tabelle 84: Mediaagenturgruppen/Holdings nach Billings 2015 ... 146
Tabelle 85: Nutzungsdauer verschiedener Medien 1980 bis 2015 ... 154
Tabelle 86: Meinungsbildungsgewicht der Mediengattungen 2009 bis 2016 ... 155
Tabelle 87: Meinungsbildungsgewicht der Mediengattungen bei 14- bis 29-Jährigen 2009 bis 2016 ... 156
Tabelle 88: Hauptnachrichtenquellen der Internetnutzenden 2016 ... 157
Tabelle 89: Geschäftsmodelle der Online-Aktivitäten deutscher Medienunternehmen 2016 ... 168
Tabelle 90: Nicht markenbezogene Online-Aktivitäten ausgewählter Medienkonzerne 2016 ... 168
Tabelle 91: Auslandsumsätze der größten deutschen Medienkonzerne 2015 ... 169
Tabelle 92: Anteile der Medienkonzerne am Meinungsmarkt 2013 bis 2016 ... 171

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. KLASSISCHE MEDIEN

1.1 PRINTMEDIEN

Das Kapitel „Printmedien“ behandelt alle verkörperten Druckwerke der Massenkommunikation sowie ihr elektronisch verbreitetes Pendant, das E-Paper, das E-Book und das Hörbuch, soweit sie in ihrer Bündelung der Inhalte den Konventionen der Zeitungen, Zeitschriften und Bücher folgen. Andere elektronisch abrufbare schriftliche Inhalte werden ausführlich in Kapitel 2 dargestellt. Der Abschnitt „Angebote und Inhalte“ gibt dabei einen Überblick über die Entwicklung der einzelnen Printmedien im Hinblick auf die Zahl und die inhaltliche Vielfalt. Im Abschnitt „Wirtschaft und Organisation“ werden Marktdaten vorgestellt sowie insbesondere für die periodische Presse diejenigen Veränderungen dargestellt, die sich aus den Entwicklungen am Werbemarkt sowie der wachsenden Verbreitung des Internets ergeben. Der Abschnitt „Nutzung und Wirkung“ zeichnet die Entwicklung von Reichweiten und Lesedauer nach und stellt die Lektürevorlieben der Bevölkerung dar. Der Abschnitt „Recht und Regulierung“ schildert schließlich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung im Bereich der Printmedien sowie deren Änderungen im Berichtszeitraum.

1.1.1 Angebote und Inhalte

1.1.1.1 Zeitungen

Im August 2016 sind in Deutschland 333 Tageszeitungen mit einer verkauften Auflage von 15,3 Mio. Exemplaren erschienen. Dies waren 318 lokale und regionale Abonnementzeitungen, sieben überregionale Abonnementzeitungen und 8 Straßenverkaufszeitungen.[1] Das Zeitungsangebot ist einerseits sehr vielgestaltig: 2016 gab es insgesamt 1.496 Ausgaben von Tageszeitungen in Deutschland (vgl. Tab. 1). Andererseits hat bei weitem nicht jede Zeitung einen eigenen Mantelteil mit eigener überregionaler Berichterstattung. Die Anzahl der Zeitungen mit Vollredaktionen geht stetig zurück: 2016 gibt es im Bundesgebiet insgesamt noch 121 sog. „publizistische Einheiten“. Die Zahl der Abonnementtageszeitungen ist seit 2010 um 23 zurückgegangen, und auch die Anzahl der Ausgaben von Tageszeitungen sank in den vergangenen zehn Jahren. Die erst im Jahre 2000 gegründete „Financial Times Deutschland“ wurde im Dezember 2012 eingestellt; Neugründungen hat es seither nicht gegeben.

Aus der Sicht des Publikums bietet das Angebot an Regionalzeitungen nur geringe Auswahl. In 32 der 77 deutschen Großstädte mit über 100.000 Einwohnern erscheint nur eine einzige Abonnementzeitung mit Lokalteil (vgl. Tab. 2). Dieses Zeitungsangebot im lokalen und regionalen Raum wird durch die überregionalen Abonnementtageszeitungen und die im Straßenverkauf verbreitete Boulevardpresse ergänzt, die zum Teil ihre Angebote je nach Erscheinungsort variieren.

1 Vgl. BDZV 2016, S. 312.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 1: Strukturdaten der Tagespresse 2000 bis 2016

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tageszeitungen gesamt	357	359	347	347	335	331	329	325	324
Überregionale Abonnementzeitungen	10	10	10	10	10	8	7	7	7
Lokale und regionale Abonnementzeitungen	339	341	329	329	317	315	314	310	309
Straßenverkaufszeitungen	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Redaktionelle Ausgaben	1.576	1.538	1.509	1.509	1.541	1.523	1.503	1.495	1.496
Publizistische Einheiten	135	138	132	133	130	124	123	121	121

Quellen: BDZV 2000, S. 390, 395, 2005, S. 288, 2010, S. 398, 400, 403, 2011, S. 498, 503, 2012, S. 406, 408, 410f., 2013, S. 378, 382f., 2014, S. 340, 342, 2015, S. 274, 2016, S. 312, 314, 317, direkte Mitteilung; eig. Berechnungen.

Tabelle 2: Abonnementzeitungen mit Lokalteil in deutschen Großstädten mit über 100.000 Einwohnern 2016

32 Großstädte mit nur einer Abonnementzeitung				
Augsburg	Gelsenkirchen	Ingolstadt	Ludwigshafen	Saarbrücken
Bochum	Göttingen	Karlsruhe	Lübeck	Trier
Bottrop	Halle/Saale	Kassel	Magdeburg	Ulm
Braunschweig	Hamm	Kiel	Mannheim	Wuppertal
Bremerhaven	Heidelberg	Koblenz	Oldenburg	
Chemnitz	Heilbronn	Leipzig	Osnabrück	
Freiburg	Herne	Leverkusen	Regensburg	
13 Großstädte mit zwei Abonnementzeitungen der gleichen Verlagsgruppe				
Aachen	Erlangen	Fürth	Köln	Stuttgart
Bergisch-Gladbach	Essen	Hagen	Mülheim/Ruhr	Würzburg
Erfurt	Hannover	Oberhausen		
23 Großstädte mit zwei Abonnementzeitungen aus unterschiedlichen Verlagsgruppen				
Bielefeld	Jena	Münster	Pforzheim	Rostock
Bonn	Krefeld	Neuss	Potsdam	Solingen
Bremen	Mainz	Nürnberg	Recklinghausen	Wolfsburg
Darmstadt	Mönchengladbach	Offenbach	Remscheid	
Dresden	München	Paderborn	Reutlingen	
1 Großstadt mit drei Abonnementzeitungen aus der gleichen Verlagsgruppe				
Frankfurt				
5 Großstädte mit drei Abonnementzeitungen, darunter zwei der gleichen Verlagsgruppe				
Dortmund	Duisburg	Moers	Siegen	Wiesbaden
2 Großstädte mit drei Abonnementzeitungen				
Düsseldorf	Hamburg			
1 Großstadt mit fünf Abonnementzeitungen				
Berlin				

Quelle: Eigene Recherchen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wichtige Wettbewerber um die Aufmerksamkeit des Publikums (und um lokale Werbung) sind die 1.293 Anzeigenblätter, die 2016 in Deutschland zumeist wöchentlich erschienen sind.[2] Demgegenüber haben sich Gratis-Tageszeitungen in Deutschland nicht etablieren können, anders als in fast allen anderen europäischen Ländern.[3]

Der seit 2003 beobachtete Trend zum kleineren Tabloid-Format hält weiter an. Bemerkenswerte Beispiele sind das Handelsblatt und die Frankfurter Rundschau, die nur noch in diesem Format gedruckt werden, während die Welt seit 2004 und einzelne Regionalausgaben der Bild-Zeitung seit 2012 parallel im nordischen und im Tabloid-Format angeboten werden und damit unterschiedliche Leserbedürfnisse bedienen.

Eine wichtige Entwicklung zeigt sich auch bei den elektronischen Ausgaben der Zeitungen als sog. E-Paper. Etwa zwei Drittel der Zeitungen bieten ihre gedruckte Fassung auch in faksimilierter oder sehr ähnlicher Form als E-Paper an.[4] Und inzwischen wird dieses Angebot auch angenommen: Bei den Tageszeitungen machen die E-Paper bereits fünf Prozent des Verkaufs aus, bei den Wochenzeitungen sind es knapp vier Prozent (Tab. 3).

Tabelle 3: E-Paper-Auflagen der Zeitungen 2012 bis 2016

	Tageszeitungen		Wochenzeitungen	
	als E-Paper verkaufte Auflage	Anteil am Verkauf in Prozent	als E-Paper verkaufte Auflage	Anteil am Verkauf in Prozent
2012	195.420	0,91	1.320	0,08
2013	378.711	1,84	20.052	1,16
2014	559.025	2,83	28.914	1,66
2015	736.624	3,92	45.091	2,65
2016	910.191	5,24	66.965	3,92

Erhebungszeitraum: Jeweils 2. Quartal.
Quellen: IVW 2013, S. 7, 2014, S. 7, 2015, S. 7, 2016, S. 7; eig. Berechnungen.

1.1.1.2 Zeitschriften

Unter der Bezeichnung Zeitschrift werden alle periodischen Publikationsformen zusammengefasst, die nicht der Definition der Tageszeitung entsprechen und häufiger als jährlich erscheinen. Darunter finden sich so unterschiedliche Angebote wie Publikumszeitschriften, Fachzeitschriften, die konfessionelle Presse, die Anzeigenblätter, die amtlichen Blätter sowie die kommunalen Amtsblätter. Die größte Titelzahl findet man unter den Fachzeitschriften, die höchsten Auflagen werden von Publikumszeitschriften erzielt.

Detaillierte Zahlen zum Zeitschriftenangebot liefert die Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V. (IVW) als Service für die werbetreibende Wirtschaft in Deutschland. Dabei werden aber nicht alle Publikationen erfasst. Im 2. Quartal 2016 verzeichnete die IVW 789 Publikumszeitschriften mit einer verbreiteten Auflage von 104,2 Mio. Exemplaren (Tab. 4). Die tatsächlich verkaufte Auflage lag bei 95,3 Mio. Exemplaren. Zur gleichen Zeit gab es 1.092 IVW-geprüfte Fachzeitschriften mit einer verbreiteten Auflage von 20,4 Mio. sowie einer verkauften Auflage von 10,8 Mio. Exemplaren.

Dass die Vielfalt des Zeitschriftenangebots über die von der IVW erfassten Titel weit hinausgeht, zeigt die Statistik der Deutschen Fachpresse, die für 2016 insgesamt 3.893 Titel verzeichnet.[5]

2 Bundesverband Deutscher Anzeigenblätter (BVDA) 2016.
3 Vgl. Gogol-Publishing 2015, S. 12.
4 BDZV 2016, S. 20.
5 Deutsche Fachpresse 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 4: Titelanzahl und Auflagen der IVW-geprüften Publikums- und Fachzeitschriften 2000 bis 2016

	Publikumszeitschriften			Fachzeitschriften		
	Anzahl der Titel	Verbreitete Auflage in Mio.	Verkaufte Auflage in Mio.	Anzahl der Titel	Verbreitete Auflage in Mio.	Verkaufte Auflage in Mio.
2000	851	144,2	128,5	1.088	26,9	17,3
2005	862	137,8	123,9	1.076	24,2	15,1
2010	878	126,9	112,7	1.173	22,2	12,1
2011	891	121,5	108,9	1.149	22,1	11,8
2012	893	123,2	109,4	1.142	22,3	12,1
2013	855	117,6	105,8	1.125	21,9	12,0
2014	832	112,4	101,5	1.135	21,7	11,7
2015	794	107,8	97,1	1.117	20,7	11,0
2016	789	104,2	95,3	1.092	20,4	10,8

Erhebungszeitraum: Jeweils 2. Quartal.
Quellen: IVW 2000, S. 7, 2006, S. 7, 2011, S. 7, 2012, S. 8, 2013, S. 8, 2014, S. 8, 2015, S. 8, 2016, S. 8.

Auch bei den Zeitschriften gewinnt das E-Paper als Angebotsform allmählich an Bedeutung. Die größten als E-Paper verkauften Auflagen im 2. Quartal 2016 haben der Spiegel mit 53.000, Focus mit 25.000 und Der Aktionär mit 18.000 zu verzeichnen.[6] Gemessen an den Gesamtauflagen liegt die Verbreitung der Publikumszeitschriften aber noch unter 1 Prozent (vgl. Tab. 5). Bei den Fachzeitschriften ist dieser Anteil noch geringer, steigt aber auch langsam an.

Tabelle 5: E-Paper-Auflagen der Zeitschriften 2012 bis 2016

	Publikumszeitschriften		Fachzeitschriften	
	als E-Paper verkaufte Auflage	Anteil am Verkauf in Prozent	als E-Paper verkaufte Auflage	Anteil am Verkauf in Prozent
2012	443.792	0,41	8.835	0,07
2013	433.051	0,41	8.983	0,07
2014	529.578	0,52	30.483	0,26
2015	608.392	0,63	31.505	0,29
2016	713.065	0,75	38.170	0,35

Erhebungszeitraum: Jeweils 2. Quartal.
Quellen: IVW 2013, S. 8, 2014, S. 8, 2015, S. 8, 2016, S. 8; eig. Berechnungen.

Bei den Kundenzeitschriften ist die Zahl der bei der IVW gemeldeten Publikationen aus dieser Gruppe von 2000 bis 2010 zurückgegangen, aber seither nahezu gleich geblieben (Tab. 6). Ein großer Anteil der Auflage der Kundenzeitschriften, die Unternehmen vor allem im Rahmen von Marketingstrategien zur Kundenbindung und Imagepflege entwickeln und veröffentlichen, erreicht die Leser kostenlos, da in vielen Fällen die verteilenden Unternehmen für die Bereitstellung der Magazine an die Verlage zahlen.

6 Vgl. http://www.ivw.eu/aw/print/qa/titel/122.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 6: Titelanzahl und Auflagen der IVW-geprüften Kundenzeitschriften 2000 bis 2016

	Anzahl der Titel	Verbreitete Auflage in Mio.	Verkaufte Auflage in Mio.
2000	93	64,3	45,9
2005	80	49,3	42,7
2010	78	55,2	42,3
2011	78	54,8	41,9
2012	82	53,7	42,3
2013	79	51,8	40,7
2014	79	51,5	39,0
2015	77	52,0	38,4
2016	78	52,1	38,5

Erhebungszeitraum: Jeweils 2. Quartal.
Quellen: IVW 2000, S. 7, 2006, S. 8, 2011, S. 8, 2012, S. 9, 2013, S. 9, 2014, S. 9, 2015, S. 9, 2016, S. 9.

1.1.1.3 Bücher

Das Angebot an Neuerscheinungen und Neuauflagen auf dem deutschen Buchmarkt ist in den letzten Jahren zurückgegangen von 95.800 Titeln 2010 auf 89.500 Titel 2015 (Tab. 7). Die große Mehrzahl der neuen Bücher sind Neuerscheinungen; der Anteil der Neuauflagen ist etwas gestiegen von 11,5 Prozent auf 13,0 Prozent.

Tabelle 7: Buchtitelproduktion 2000 bis 2015

	2000	**2005**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Auflagen gesamt in Tsd.	82,9	89,9	95,8	96,3	91,1	93,6	87,1	89,5
Erstauflagen in Tsd.	63,0	78,1	84,4	82,0	79,9	81,9	73,9	76,5
Neuauflagen in Tsd.	19,9	11,8	11,5	14,2	11,2	11,7	13,3	13,0
Anteil der Erstauflagen in Prozent	76	87	88	85	88	88	85	86

Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2016a, S. 2; eig. Berechnungen.

Das E-Book als neue Darbietungsform des Buches hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. 2010 wurden erst 1,9 Mio. E-Books verkauft, 2015 waren es 27 Mio. (vgl. Tab. 8). Genaue Angaben über die jährliche Zahl der Neuerscheinungen liegen nicht vor. Aber das Angebot ist vielfältig. Allein Amazon beziffert das verfügbare Angebot für seine Kindle-Lesegeräte mit 478.000 deutschsprachigen Titeln.[7] Da bei E-Books die Kosten der Lagerhaltung vergleichsweise gering sind, kann es künftig auch dazu kommen, dass diese länger im Handel verfügbar bleiben als die Print-Ausgaben. Es gibt bereits manche Buchreihen, die ausschließlich digital angeboten werden, z. B. bei Ullstein die Reihe Forever, ein verlagsbetreutes Self-Publishing.[8]

7 So die Angabe vom 26.01.2017 bei Amazon, o.J.
8 S. Ullstein, o.J.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 8: E-Books am Publikumsmarkt 2010 bis 2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Absatz von E-Books in Mio. Stück	1,9	4,3	13,2	21,5	24,8	27,0
Umsatzanteile von E-Books am Publikumsmarkt** in Prozent	0,5	0,8	2,4	3,9	4,3	4,5
Umsatzentwicklung gegenüber Vorjahr in Prozent	–	67,8	191,4	60,5	7,6	4,7
Anzahl E-Book-Käufer in Mio. Personen	0,7	1,0	2,4	3,4	3,9	3,9
Gekaufte E-Books pro Käufer	2,8	4,3	5,5	6,4	6,4	7,0
Anteil der E-Book-Käufer an der Gesamtbevölkerung in Prozent	1,0	1,5	3,5	5,0	5,7	5,7
Durchschnittspreis in EUR	10,71	8,03	7,72	7,58	7,08	6,82
Konsumentenausgaben für E-Books in Mio. EUR	20,3	34,5	101,9	163,0	175,6	184,1

Basis: Deutsche Bevölkerung ab 10 Jahren.
* Privater Bedarf ohne Schul- und Fachbücher.
** Durch eine Umstellung im GfK Verbraucherpanel Media*Scope Buch weicht der Anteil des Jahres 2011 geringfügig von früheren Berechnungen ab.
Quellen: Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2016, S. 25ff., 2016b, S. 16.

1.1.2 Wirtschaft und Organisation

1.1.2.1 Zeitungen

Die Verkaufsauflage der deutschen Tageszeitungen geht stetig zurück. Wurden im zweiten Quartal 2010 noch 19,4 Mio. Exemplare je Erscheinungstag verkauft, so waren es 2016 nur noch 15,3 Mio., einschließlich der verkauften E-Paper (Tab. 9). Diese Entwicklung betrifft sowohl die Abonnementzeitungen als auch die Boulevardzeitungen. Teilweise ist diese Entwicklung auf die Einstellung von Zeitungen zurückzuführen, aber auch für die verbliebenen Zeitungen ist die durchschnittliche verkaufte Auflage rückläufig. Dies hängt damit zusammen, dass die Tageszeitungen sowohl bei den redaktionellen Inhalten als auch bei der Werbung und den Kleinanzeigen erheblicher Konkurrenz ausgesetzt sind, die zu einer Schwächung ihrer Marktstellung geführt hat. Andererseits haben gerade die großen Verlagsunternehmen sich stark crossmedial engagiert, und zwar auch außerhalb des journalistischen Angebots (s. u. Abschnitt 3.6.1).

Tabelle 9: Auflagen der Tagespresse 2000 bis 2016

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verkaufte Auflage* in Mio.	23,9	21,7	19,4	18,8	18,4	17,5	16,8	16,1	15,3
Überregionale Abonnementzeitungen	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,2	1,1	1,1	1,0
Lokale u. regionale Abonnementzeitungen	16,6	15,1	13,7	13,4	13,2	12,9	12,6	12,2	11,8
Straßenverkaufszeitungen	5,7	4,9	4,1	3,9	3,7	3,4	3,1	2,8	2,5
Durchschnittl. verk. Auflage* je Zeitung in Tsd.	67,1	60,3	56,0	54,3	54,9	52,9	51,1	49,5	47,3
Überregionale Abonnementzeitungen	165,4	165,2	158,7	154,6	153,9	150,8	161,8	152,1	145,8
Lokale und regionale Abonnementzeitungen	48,9	44,4	41,8	40,8	41,6	41,1	40,1	39,4	38,3
Straßenverkaufszeitungen	715,1	607,2	512,9	482,7	457,2	420,1	386,2	349,9	309,5

* Ab 2012 inkl. E-Paper-Auflagen.
Quellen: BDZV 2002, S. 69, 2007, S. 64, 2012, S. 86, 2013, S. 66, 2014, S. 72, 2015, S. 86, 94, 2016, S. 102, 104; eig. Berechnungen.

Die Konzentration am deutschen Zeitungsmarkt steigt weiter an. 59,8 Prozent der Auflagen entfällt 2016 auf die 10 größten Verlagsgruppen; 2010 waren es 58,1 Prozent (Tab. 10).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 10: Konzentration des Tageszeitungsmarktes 2000 bis 2016 (anteilige Auflagen in Prozent)

Rang 2016	Verlagsgruppe	2000	2010	2012	2014	2016
Tageszeitungen gesamt						
1.	Axel Springer SE	23,6	19,6	18,8	15,5	14,0
2.	Verlagsgruppe Stuttgarter Zeitung / Die Rheinpfalz / Südwest Presse, Ulm	5,0	8,6	9,2	9,5	9,9
3.	Funke Mediengruppe (ehem. Verlagsgruppe WAZ), Essen	6,0	5,8	5,7	7,7	7,8
4.	Mediengruppe DuMont, Köln	4,4	5,5	5,5	5,0	5,3
5.	Verlagsgruppe Madsack, Hannover	2,4	4,0	5,2	5,2	5,3
Marktanteil der Top 5 Verlagsgruppen*		**42,3**	**43,7**	**44,4**	**42,9**	**42,3**
6.	Verlagsgruppe Ippen, München	2,9	4,2	4,2	4,3	4,5
7.	Verlagsgruppe Augsburger Allgemeine	-	-	2,8	3,3	3,5
8.	ddvg, Hamburg	-	3,0	3,1	3,0	3,4
9.	Rheinisch-Bergische Verlagsges. / Rheinische Post	-	2,0	2,0	3,0	3,2
10.	Verlagsgruppe Neue Osnabrücker Zeitung	-	-	-	-	2,9
Marktanteil der Top 10 Verlagsgruppen*		**55,9**	**58,1**	**59,1**	**59,3**	**59,8**
Abonnementzeitungen						
1.	Verlagsgruppe Stuttgarter Zeitung / Die Rheinpfalz / Südwest Presse, Ulm	6,5	10,9	11,5	11,7	11,8
2.	Funke Mediengruppe (ehem. Verlagsgruppe WAZ), Essen	7,9	7,2	7,2	9,4	9,3
3.	Verlagsgruppe Madsack, Hannover	-	5,1	6,4	6,4	6,3
4.	Verlagsgruppe Ippen, München	-	4,3	4,3	4,3	4,5
5.	Mediengruppe DuMont, Köln	4,2	4,8	4,7	4,2	4,3
Marktanteil der größten 5 Verlagsgruppen*		**28,8**	**32,3**	**34,3**	**36,0**	**36,2**
Kaufzeitungen						
1.	Axel Springer SE	81,0	79,8	78,6	78,2	79,2
2.	Mediengruppe DuMont, Köln	4,8	8,5	8,6	8,9	10,7
3.	Verlagsgruppe Ippen, München	2,8	3,7	3,9	4,3	4,8
4.	Morgenpost Sachsen	-	2,3	2,6	2,7	2,9
5.	Abendzeitung, München	3,3	3,7	3,5	3,7	1,9
Marktanteil der fünf größten Verlagsgruppen*		**95,1**	**98,0**	**97,2**	**97,8**	**99,5**

* Inkl. der Auflagen jener Verlage, die 2016 nicht mehr zu den Top 5 bzw. Top 10 gehören und deshalb hier nicht mehr aufgeführt werden.
Quellen: Röper 2006, S. 284, 2016, S. 255.

Auch der Verkauf diverser Zeitungen und Zeitschriften des Axel Springer Konzerns im Jahre 2014 hat daran nichts geändert, denn der Käufer war die Funke-Gruppe, die schon bisher zu den fünf führenden Zeitungsverlagen in Deutschland gehört und zur Rationalisierung der redaktionellen Arbeit 2015 eine Zentralredaktion eingerichtet hat.[9] Auch die Madsack-Gruppe unterhält für ihre Tageszeitungen seit 2013 eine Zentralredaktion mit dem Namen „RedaktionsNetzwerk Deutschland“, die zugleich externe Kunden beliefert.[10] Die Verlagsgruppe DuMont Schauberg hat bereits 2010 unter dem Namen „Redaktionsgemeinschaft“ eine gemeinsame

9 Funke Mediengruppe 2015.
10 Madsack Mediengruppe 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Hauptstadtredaktion für ihre Tageszeitungen eingerichtet; zur Jahresmitte 2017 sollen nun die getrennten Redaktionen der Berliner Zeitung und der Boulevardzeitung Berliner Kurier durch eine gemeinsame Redaktion ersetzt werden.[11]

1.1.2.2 Zeitschriften

Bei den Zeitschriften ist die Entwicklung des Marktes vor allem bei den Publikumszeitschriften gut dokumentiert, die hinsichtlich Auflagen, Umsätzen und Reichweiten auch das wichtigste Segment sind. Traditionell die stärkste Stellung auf dem deutschen Zeitschriftenmarkt haben die Verlage Axel Springer, Bauer, Burda und Gruner+Jahr. In den letzten Jahren hat auch die Funke-Verlagsgruppe eine große Bedeutung gewonnen, u. a. durch die Übernahme des Gong Verlages mit mehreren Programmzeitschriften, vor allem aber durch die Übernahme von Programmzeitschriften und Frauenzeitschriften im Jahre 2014.

Tabelle 11: Publikumspresse: Konsolidierte Marktanteile der fünf bzw. vier größten Konzerne 2000 bis 2016 (in Prozent)

Konzern*	2000	2006	2008	2010	2012	2014	2016
	gesamt						
Bauer	22,3	20,7	19,5	19,0	18,5	20,3	20,7
Burda	10,8	15,5	16,5	15,4	14,8	15,2	15,3
Funke (ehem. Verlagsgruppe WAZ)	-	-	6,6	7,7	8,4	8,6	14,3
Gruner+Jahr	10,1	10,6	10,8	9,5	9,3	9,1	9,2
Springer	15,4	16,1	15,1	13,4	12,7	12,4	4,2
Marktanteil der fünf größten Konzerne**	58,6	62,9	68,5	64,9	63,6	65,5	63,7
	mindestens 14-tägig						
Bauer	32,2	31,3	30,6	30,9	30,6	31,1	31,8
Funke (ehem. Verlagsgruppe WAZ)	-	-	8,5	10,3	10,8	11,5	22,5
Burda	13,5	17,5	18,0	17,6	17,0	16,3	16,0
Gruner+Jahr	9,5	8,3	7,6	7,2	7,3	6,8	7,0
Springer	22,0	22,5	22,6	21,6	21,6	21,1	6,8
Marktanteil der fünf größten Konzerne**	77,2	79,6	87,3	87,5	87,4	86,8	84,2
	seltener als 14-tägig						
Burda	6,9	13,0	14,8	13,0	12,5	14,1	14,5
Gruner+Jahr	11,1	13,7	14,3	12,0	11,3	11,5	11,4
Bauer	7,4	7,0	6,7	6,2	6,3	9,1	9,6
Funke (ehem. Verlagsgruppe WAZ)	-	-	4,4	4,9	5,9	5,6	6,1
Springer***	5,6	7,9	6,5	4,7	3,6	3,5	-
Marktanteil der fünf größten Konzerne**	31,0	41,6	46,7	40,9	39,6	43,7	43,3

Basis: IVW-Auflagenlisten, verkaufte Auflage des jeweils 1. Quartals.
* Inkl. Beteiligungsunternehmen, gattungsbereinigt.
** 2000 u. 2006: Marktanteil der vier größten Konzerne.
*** Der Axel Springer-Konzern fällt 2016 im Segment der seltener als 14-tägig erscheinenden Zeitschriften nicht mehr unter die Top 5. Diesen Rang nimmt der Alles Gute Verlag mit einem Auflagenanteil von 1,6 Prozent ein.
Quellen: Vogel 2010, S. 298, 2016, S. 324.

2016 ist Axel Springer auf dem fünften Platz der deutschen Zeitschriftenverlage, während die Funke-Gruppe den dritten Platz erreicht hat. Bei den mindestens 14-tägig erscheinenden Zeitschriften vereinigen die fünf

11 DuMont Schauberg 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

größten Zeitschriftenverlage in Deutschland insgesamt 84,2 Prozent der Auflage der Publikumspresse auf sich; bei den seltener erscheinenden liegt ihr Anteil bei 43,3 Prozent (vgl. Tab. 11). Das bedeutet gegenüber den Vorjahren nur eine geringe Veränderung.

1.1.2.3 Pressevertrieb

Zeitungen und Zeitschriften werden in der Bundesrepublik über unterschiedliche Distributionssysteme verbreitet. Die wichtigste Rolle spielten für die Verlage dabei die Pressegroßhändler, die innerhalb ihres regionalen Verbreitungsgebiets meist eine Monopolstellung haben, andererseits aber auch einem Kontrahierungszwang unterliegen. Nach Angaben des Bundesverbandes Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten wurden die mehr als 110.000 Verkaufsstellen zum Jahresende 2015 von insgesamt 54 Pressegroßhändlern beliefert.[12] An zwölf von ihnen sind Verlage beteiligt, bei 42 gibt es keine Verlagsbeteiligung. Verglichen mit 2010 ist das eine Verringerung um 12 Großhändler ohne Verlagsbeteiligung. Nach der Statistik des Presse-Grosso gehört etwa ein Viertel der belieferten Verkaufsstellen zum Lebensmitteleinzelhandel; auf sie entfällt ein Viertel des Umsatzes (vgl. Tabelle 12). An zweiter Stelle folgen die Presse-Fachgeschäfte mit 22,8 Prozent des Umsatzes.

Tabelle 12: Anzahl und Umsatzanteile der vom Presse-Grosso belieferten Verkaufsstellen 2011 bis 2015

	Anzahl	Umsatzanteil in Prozent*				
Art der Verkaufsstellen	**2015**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Bäckereien	27.742	7,2	7,1	7,0	7,1	7,0
Supermärkte / Lebensmitteleinzelhandel	14.952	23,5	24,1	24,5	24,7	25,2
Tankstellen	13.475	11,4	10,8	10,5	10,2	10,0
Discounter	12.758	11,1	11,5	12,2	12,4	12,6
Fachgeschäfte Presse, Tabak, Lotto, PBS	12.643	23,8	23,5	23,1	22,8	22,8
Kioske	8.146	6,0	5,6	5,2	5,0	4,6
Fachmärkte	3.705	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0
Großformen des Einzelhandels	1.913	10,1	10,5	10,8	10,9	11,0
Sonstige	15.442	5,0	5,0	4,9	4,9	4,8
Gesamt	110.776	100,0	100,0	100,1	99,9	100,0

* Basis: Durchschn. Wochenumsatz zu Grosso-Abgabepreisen an den Einzelhandel ohne MwSt.
Quellen: Bundesverband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten 2016, S. 9, direkte Mitteilung.

Als weitere Vertriebswege neben dem Presse-Grosso sind der Bahnhofsbuchhandel mit über 400 Verkaufsstellen, die Lesezirkelunternehmen und vor allem der direkte Abonnement- und Einzelverkauf der Verlage zu nennen.

1.1.2.4 Buchmarkt

Bei den auf dem Buchmarkt aktiven Unternehmen unterscheidet man zwischen herstellendem Buchhandel (Verlage), dem Zwischenbuchhandel und dem verbreitenden Buchhandel. An dieser Stelle stehen die Buchverlage im Vordergrund. Amtliche Daten zur Entwicklung der Buchverlage liegen in Form der Umsatzsteuerstatistik vor, die jene Unternehmen erfasst, die einen Jahresumsatz von mehr als 17.500 Euro erzielen. Im Jahr 2014 gab es demnach 2.117 steuerpflichtige Buchverlage. Entsprechend dem Trend der Vorjahre ist die Zahl etwas zurückgegangen (vgl. Tab. 13). Besonders auffallend ist die Umsatzkonzentration: Die 20 Buchverlage mit Jahresumsätzen über 50 Mio. Euro haben in den Jahren seit 2010 zusammen mehr als zwei Drittel der gesamten Umsätze erzielt.

12 Bundesverband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten 2016a.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 13: Anzahl der steuerpflichtigen Buchverlage und ihr steuerbarer Umsatz 2000 bis 2014 (in Mio. EUR)

	2000		2010		2011		2012		2013		2014	
Umsatzgrößen-klasse**	Anzahl	Umsatz	An-zahl	Umsatz	Anzahl	Umsatz	Anzahl	Umsatz	Anzahl	Umsatz	Anzahl	Umsatz
17.500–50.000***	844	27	514	16	528	17	505	16	495	16	489	16
50.000–100.000	619	45	380	28	378	27	397	28	377	27	357	26
100.000–250.000	737	122	465	74	459	73	453	73	450	73	434	71
250.000–500.000	457	164	260	92	259	91	243	86	246	88	254	91
500.000–1 Mio.	341	239	194	134	201	142	200	139	201	140	197	137
1 Mio.–2 Mio.	246	347	139	193	146	207	142	201	139	200	128	182
2 Mio.–5 Mio.	232	717	115	362	119	366	119	359	111	340	114	347
5 Mio.–10 Mio.	95	656	66	474	67	469	65	449	65	447	66	477
10 Mio.–25 Mio.	93	1.419	48	747	47	758	42	684	46	749	35	563
25 Mio.–50 Mio.	40	1.438	19	640	18	595	21	735	17	611	23	803
50 Mio. und mehr	37	7.847	20	6.088	21	6.200	22	5.985	23	5.891	20	5.767
Gesamt	3.741	13.021	2.220	8.848	2.243	8.945	2.209	8.754	2.170	8.581	2.117	8.480

Ohne Unternehmen mit Umsätzen unter 17.500 EUR.
** Ohne MwSt.
*** In 2000: 16.617-50.000 EUR.
Quellen: Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2006, S. 23, 31, 2011, S. 34, 39, 2015, S. 48, 53 2016, S. 48, 53.

Tabelle 14: Geschätzte Umsätze buchhändlerischer Betriebe zu Endverbraucherpreisen 2010 bis 2015

Anteile am Gesamtumsatz in Prozent	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sortimentsbuchhandel (ohne E-Commerce)	50,6	49,7	48,3	48,6	49,2	48,2
Verlage direkt	18,5	19,1	19,4	19,7	20,4	20,9
Internetbuchhandel	13,8	14,8	16,5	16,3	16,2	17,4
Sonstiger Versandbuchhandel	3,3	3,0	2,6	2,3	1,7	1,3
Warenhäuser	2,1	1,9	1,7	1,5	1,3	1,2
Buchgemeinschaften	2,3	2,0	1,8	1,6	1,3	0,8
Sonstige Verkaufsstellen	9,4	9,5	9,7	9,9	9,9	10,1
Basis: Umsätze in Mio. EUR	9.734	9.601	9.520	9.536	9.322	9.188
Umsatzveränderung zum Vorjahr in Prozent	0,4	-1,4	-0,8	0,2	-2,2	-1,4

Quellen: Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2015, S. 6, 2016, S. 6f.

Betrachtet man die Vertriebswege des Buchhandels, so zeigen sich mehrere Entwicklungstendenzen. Der Sortimentsbuchhandel kann knapp die Hälfte der Umsätze verzeichnen, mit abnehmender Tendenz (vgl. Tab. 14).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Internetbuchhandel nimmt deutlich zu, auch zu Lasten des sonstigen Versandhandels. Die Buchgemeinschaften haben stetig an Bedeutung verloren. Als Konsequenz hat der traditionsreiche Bertelsmann Buchclub 2015 sein Geschäft vollständig eingestellt. Andere Buchgemeinschaften wie die Büchergilde Gutenberg und die Wissenschaftliche Buchgesellschaft sind aber weiterhin am Markt aktiv.

Die Außenhandelsstatistik weist für den Austausch von Gegenständen des Buchhandels – dazu zählen Bücher, Zeitungen, Zeitschriften, Bilderbücher, Noten und kartografische Erzeugnisse – schon seit 2000 eine relative Stabilität auf (Tab. 15). Dabei ist die Ausfuhr etwa doppelt so groß wie die Einfuhr.

Tabelle 15: Im- und Export von Gegenständen des Buchhandels 2000 bis 2014 (in Mio. EUR)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Import gesamt	1.044,6	992,3	1.032,0	1.056,2	1.052,2	992,3	1.091,0
Bücher	612,1	582,4	534,3	558,0	578,9	563,0	700,7
Bilderbücher	20,2	13,5	28,3	37,0	43,5	39,1	40,2
Zeitungen	17,0	14,2	14,7	13,6	9,6	8,1	6,5
Zeitschriften	351,5	340,0	404,0	394,7	362,3	329,8	279,1
Noten	12,2	6,5	7,3	7,7	10,0	9,7	11,3
Kartografische Erzeugnisse	10,1	12,4	14,6	16,4	17,2	19,0	19,5
Kalender	21,4	23,5	28,8	28,9	30,8	23,6	33,7
Export gesamt	1.882,5	2.374,2	2.078,2	2.077,2	2.045,9	1.991,4	2.042,3
Bücher	1.084,4	1.365,9	1.174,9	1.182,9	1.178,5	1.173,3	1.278,2
Bilderbücher	11,5	8,0	24,3	30,7	30,1	35,7	37,3
Zeitungen	110,1	110,5	76,3	73,4	65,3	61,3	57,7
Zeitschriften	589,5	775,6	697,5	685,8	669,2	622,8	570,9
Noten	15,3	25,3	24,5	24,3	23,3	22,5	21,1
Kartografische Erzeugnisse	14,7	29,4	28,5	28,4	26,0	24,6	19,5
Kalender	57,0	59,5	52,2	51,7	53,6	51,1	57,7

Quellen: Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2002, S. 58, 2007, S. 50, 2012, S. 134, 2013, S. 144, 2014, S. 144, 2015, S. 144, 2016, S. 144.

Bei den E-Books haben sich neben dem Verkauf neue Geschäftsmodelle herausgebildet, die auf dem Verleih oder einer Flatrate für die Nutzung der angebotenen Bücher basieren.[13] Zu den größten Anbietern gehören Amazon, Skoobe (ein Gemeinschaftsunternehmen von Bertelsmann und Holtzbrinck) und 24symbols. Etwa 2.500 Stadtbibliotheken in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Italien bieten in dem Gemeinschaftsprojekt „Onleihe“ ihren Benutzern die Ausleihe von E-Books an. Eine unentgeltliche Nutzung von E-Books bietet Readfy an. Die Nutzung der Bücher erfolgt durch eine Android- bzw. iOS-App; die Finanzierung durch Werbeeinblendungen.

1.1.3 Nutzung

Nach den Befunden der regelmäßigen Reichweitenuntersuchung Media-Analyse erreichten die Tageszeitungen 2016 an einem durchschnittlichen Werktag knapp 60 Prozent der Bevölkerung (vgl. Tab. 16). Im europäischen Vergleich ist dies ein sehr hoher Wert: 2015 hatten nur die Tageszeitungen in der Schweiz, in Österreich und in Schweden eine höhere Reichweite zu verzeichnen als die Tageszeitungen in Deutschland.[14] Im zeitlichen Verlauf ist allerdings ein stetiger Rückgang der Reichweiten der Tageszeitungen zu verzeichnen. Einerseits gibt es den sog. Generationseffekt; die Reichweite bei den nachwachsenden Lesern ist dramatisch zurückgegangen. Hatten an einem Tag im Jahre 2005 noch die Hälfte der 14- bis 19-Jährigen eine Tageszeitung

13 Vgl. PWC 2015.
14 BDZV 2016, S. 323.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gelesen, so waren es zehn Jahre später nur noch ein Viertel. Und auch bei den 20- bis 29-Jährigen, ebenfalls noch im Einstiegsalter, gibt es einen massiven Rückgang der Reichweite von 60 Prozent 2005 auf 39 Prozent 2016. Andererseits gibt es einen Alterseffekt: Nicht alle, die einmal als Zeitungsleser gewonnen wurden, behalten diese Praxis langfristig bei. Beispielsweise liegt 2005 bei den 30- bis 39-Jährigen die Reichweite noch bei 70 Prozent, aber zehn Jahre später, als der gleiche Personenkreis zur Altersgruppe der 40- bis 49-Jährigen gehört, beträgt die Reichweite der Tageszeitungen dort nur noch 62 Prozent. Die Tageszeitung gewinnt also weniger Leser, und im Laufe der Zeit verliert sie diese teilweise wieder.

Tabelle 16: Reichweitenentwicklung der Tageszeitungen nach Altersgruppen 2000 bis 2016 (in Prozent)

	2000	2005	2010*	2011	2012	2013	2014	2015**	2016
14-19 Jahre	55,1	49,3	42,3	39,6	36,5	34,5	31,1	28,2	25,8
20-29 Jahre	65,8	60,3	53,3	50,5	49,6	47,4	44,2	40,7	38,5
30-39 Jahre	74,8	70,1	63,2	61,8	59,7	56,5	53,7	50,7	48,1
40-49 Jahre	82,3	77,2	71,2	70,4	68,4	65,5	64,2	61,7	59,6
50-59 Jahre	85,8	83,1	78,4	76,6	75,0	72,8	71,8	69,7	67,3
60-69 Jahre	86,2	85,0	81,8	81,3	79,0	77,5	76,6	75,4	73,8
70 und älter	84,5	83,3	82,0	81,3	79,6	78,9	79,1	78,2	77,4
Gesamt	78,0	74,8	69,6	68,4	66,6	64,7	63,2	61,1	59,2

* 2010 hat die Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse die untersuchte Grundgesamtheit vergrößert, sodass ein Vorjahresvergleich der Zahlen nur noch schwer möglich ist.
** 2015 hat die Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse eine veränderte Hochrechnungsbasis (Zensus 2011) eingesetzt, sodass ein Vorjahresvergleich der Zahlen nur eingeschränkt möglich ist.
Quellen: BDZV 2010, S. 135, 2015, S. 285, 2016, S. 322.

Vergleichende Daten zur Reichweite der Printmedien liefert die Langzeitstudie Massenkommunikation von ARD und ZDF. Danach wurde 2015 bei den Befragten (ab 14 Jahren) für die Tageszeitungen Tagesreichweiten von 33 Prozent ermittelt, für Bücher 18 Prozent und für Zeitschriften 6 Prozent.[15] Gegenüber dem Fernsehen (80 Prozent), dem Radio (74 Prozent) und dem Internet (46 Prozent) haben die Printmedien also inzwischen eine deutlich nachrangige Stellung. Dies zeigt sich auch bei der täglichen Mediennutzungsdauer. Sie hat bei den Personen ab 14 Jahren 2015 im Durchschnitt täglich 9 Stunden und 26 Minuten betragen. Davon entfallen, über alle Befragten hinweg, nur 48 Minuten auf Printmedien: 23 Minuten Zeitungslektüre, 19 Minuten Buchlektüre und 6 Minuten Zeitschriftenlektüre.[16]

Neuere Daten über die Nutzung von Büchern und E-Books bietet eine aktuelle Erhebung. Danach geben drei Viertel der Befragten an, mindestens hin und wieder Bücher zu lesen, aber nur ein Viertel liest auch E-Books.[17] Die Nutzung von E-Books scheint eng mit dem Alter zusammenzuhängen: Von den 14- bis 29-Jährigen sind 37 Prozent E-Book-Nutzer, von den 30- bis 49-Jährigen 30 Prozent, von den 50- bis 64-Jährigen 23 Prozent, von den Älteren nur noch 7 Prozent. Neben den Vorteilen von E-Books wird von den Nutzern mehrheitlich auch der Wunsch nach Möglichkeiten der Weitergabe durch Verleih oder Verkauf genannt, wie es sie bei gedruckten Büchern gibt. Tatsächlich gewinnt das Entleihen von E-Books rasch an Bedeutung: Bei den öffentlichen Bibliotheken machten 2013 die 7 Mio. „virtuellen Entleihungen“ 1,9 Prozent der Entleihungen aus; 2015 waren es mit gut 16 Mio. „virtuellen Entleihungen“ schon 4,5 Prozent.[18]

15 Klingler/Turecek 2016, S. 100.
16 Klingler/Turecek 2016, S. 101.
17 Vgl. zum Folgenden Berg 2016.
18 Hochschulbibliotheksrechenzentrum NRW 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.1.4 Recht und Regulierung

Die Pressefreiheit wird in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich gewährleistet. Das Bundesverfassungsgericht hat ihre herausragende Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung immer wieder bekräftigt. Dieser Grundsatz und die Annahme, dass die vielen publizistisch konkurrierenden Angebote automatisch Meinungsvielfalt sichern, haben zu einem liberalen Presseordnungsrahmen geführt. Das Presserecht sieht keine Marktzutrittsregulierung und nur wenige inhaltsbezogene Vorgaben für die Presse vor, anders als dies beim Rundfunkrecht der Fall ist. Zu diesen „Pflichten" gehören etwa die wahrheitsgemäße und sachliche Berichterstattung und die Beachtung der journalistischen Sorgfalt bei der Überprüfung der Herkunft und dem Wahrheitsgehalt einer Meldung. Grundlegende Pflichten ordnungsrechtlicher Natur stellen die Impressumspflicht, die Gewährleistung von Gegendarstellungsansprüchen und der Trennungsgrundsatz im Hinblick auf Werbung und den redaktionellen Teil dar.

Die Gesetzgebungszuständigkeit liegt ausschließlich auf Seiten der Länder – den regulatorischen Schwerpunkt des Presserechts im engeren Sinne bilden daher die Landespressegesetze. Die Landespressegesetze schreiben den Anbietern ausdrücklich eine „öffentliche Aufgabe" zu; aus ihr begründen sich auch bestimmte Privilegien wie Ausnahmen im Datenschutz, Zeugnisverweigerungsrechte oder behördliche Auskunftsrechte, die Vertretern der Presse – wie anderer Medien – zustehen. Aus den gleichen Gründen existieren auch Ausnahmen im allgemeinen Kartellrecht, etwa im Hinblick auf geringere Hürden bei Pressefusionen oder der Erlaubnis der Distribution von Presse-Produkten über historisch entstandene, regionale Vertriebsmonopolisten, denen im Gegenzug Kontrahierungspflichten auferlegt werden (sog. Presse-Grosso, s. unten 1.1.4.2.2). Zum Presserecht im weiteren Sinne zählt neben dem allgemeinen Strafrecht und Zivilrecht insbesondere das Urheberrecht (s. unten Kapitel 3.8). Auf europäischer Ebene existiert kein pressespezifischer, einheitlicher Rechtsrahmen, einzelne Vorgaben, die auch auf Pressesachverhalte Anwendung finden, finden sich etwa im Werbe- und Wettbewerbsrecht, im Fusions- und Kartellrecht, im Urheberrecht sowie im Arbeitsrecht und im Datenschutz.

Neben dem gesetzlichen Rahmen besteht bei der Presse traditionell ein breit getragenes System der Selbstregulierung (Deutscher Presserat), das gemeinsam verabschiedete publizistische Grundsätze (Pressekodex) als Maßstab für die Beurteilung der Zulässigkeit von Berichterstattung heranzieht. Als Durchsetzungsmittel stehen dem Presserat die Instrumente des Hinweises, der Missbilligung und der Rüge zur Verfügung, wobei die Rüge in der Regel mit der Verpflichtung zum Abdruck ausgesprochen wird.

1.1.4.1 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

1.1.4.1.1 Änderungen in den Landespressegesetzen

Veränderungen im Presserecht im engeren Sinne sind vor allem Reformen einzelner Landespressegesetze geschuldet. Größere Reformen gab es im Berichtszeitraum in dieser Hinsicht in Berlin[19], Brandenburg[20], im Saarland[21], in Sachsen[22] sowie in Sachsen-Anhalt[23]. Inhaltlich ging es regelmäßig um die gesetzliche Konkretisierung des Verhältnisses von Verlag und Redaktion, konkretere Impressumspflichten (auch bei Redakteursmehrheit oder Anschlusszeitungen), die Konkretisierung der rechtlichen Anforderungen an verantwortliche Redakteurinnen und Redakteure sowie auf digitale Ausgaben erweiterte Ablieferungspflichten an die jeweiligen Staatsbibliotheken.

19 Fünftes Gesetz zur Änderung des Berliner Pressegesetzes vom 04.04.2016, GVBl. Nr. 10 vom 16.04.2016, S. 150.
20 Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landespressegesetzes vom 21.06.2012, GVBl.I/12, Nr. 27, S. 1.
21 Gesetz Nr. 1877 zur Novellierung des Saarländischen Mediengesetzes, ABl. I 2015, Nr. 36, S. 913.
22 Gesetz vom 17.12.2013, SächsGVBl. S. 896.
23 Zweites Gesetz zur Änderung des Landespressegesetzes vom 26.3.2013, GVBI. LSA S. 156.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.1.4.1.2 Achte GWB-Novelle

Presserelevante Änderungen enthielt zudem die 8. GWB-Novelle:[24] Vor allem mit Blick auf die Finanzierungslage der Presseverlage hat die Kartellrechtsnovelle mit § 36 Abs. 1 Nr. 3 GWB eine spezifische Ausnahme für Sanierungsfusionen im Pressebereich eingeführt. Danach ist ein Zusammenschluss auch dann freizugeben, wenn die marktbeherrschende Stellung eines Zeitungs- oder Zeitschriftenverlags zwar verstärkt wird, dieser aber einen kleinen oder mittleren Zeitungs- oder Zeitschriftenverlag übernimmt, der ohne den Zusammenschluss in seiner Existenz gefährdet wäre. Die bisherige Verzwanzigfachung der Aufgreifschwelle wurde gleichzeitig auf das Achtfache abgesenkt; dafür gelten nun auch für Pressefusionen die allgemeinen kartellrechtlichen Bagatellmarkt- und die Bagatellanschlussklauseln. Im Hinblick auf das historisch gewachsene Presse-Grosso stellt der neue § 30 Abs. 2a GWB Branchenvereinbarungen zwischen Verlegern und Grossisten von kartellrechtlichen Überprüfungen frei; im Missbrauchsfall kann das Bundeskartellamt aber die Anwendung einer solchen Preisbindung untersagen. Durch die ausdrückliche Genehmigung wurde die bisher lediglich auf Duldung basierende Praxis legitimiert. Durch ein zentrales Verhandlungsmandat des Grosso-Verbands sind Verleger daran gehindert, individuelle Vertriebs- und Verkaufsbedingungen mit einzelnen Grossisten auszuhandeln. Dies führt aktuell zu gerichtlichen Auseinandersetzungen (s. unten 1.1.4.2.2).

Der Regierungsentwurf für eine 9. GWB-Novelle[25] sieht für den Pressebereich weitere Ausnahmen von der Anwendbarkeit des Kartellrechts vor; das Kabinett folgt damit der Vereinbarung im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, den „Gefahren für die Pressevielfalt im Umbruch der Medienlandschaft“ zu begegnen. Durch einen § 30 Abs. 2b sollen Absprachen über die verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit außerhalb der redaktionellen Ebene zwischen Verlagsunternehmen der kartellrechtlichen Kontrolle entzogen werden, „soweit die Vereinbarung den Beteiligten ermöglicht, ihre wirtschaftliche Basis für den intermedialen Wettbewerb zu stärken”. Missbräuchliche Absprachen könnten aber durch das Kartellamt für unwirksam erklärt werden. Fusionen im Fernsehbereich können durch das Bundeskartellamt nur nach vorheriger Herstellung des Benehmens mit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) untersagt werden. Dies geht auf einen Vorschlag der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz zurück. Im Rahmen der 1. Lesung des Vorhabens am 10. November 2016 im Bundestag wurden mit Blick auf die Pressefusionskontrolle vor allem mögliche positive Effekte der Novelle für Verlage mit Blick auf die zunehmende Marktmacht von Internetunternehmen diskutiert (s. dazu auch Kap. 3.6.3). Der Entwurf wurde an die Bundestagsausschüsse überwiesen. Die am 25. November 2016 beschlossene Stellungnahme des Bundesrates fordert, den Entwurf des § 30 GWB auf öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen auszuweiten, um die Medienvielfalt zu gewährleisten.[26]

1.1.4.1.3 Strafrechtliche Novelle für Bildnisse aus dem höchstpersönlichen Lebensbereich

Im Rahmen der Reform des Sexualstrafrechts[27] wurde der für die Presse relevante § 201a StGB erweitert. Danach ist das unbefugte Herstellen oder Übertragen eines Bildes strafbar, wenn dies die Hilflosigkeit einer anderen Person zur Schau stellt und diese dadurch in ihrem höchstpersönlichen Lebensbereich verletzt wird (§ 201a Abs. 1 Nr. 2). Gleiches gilt für den eigenen Gebrauch oder die Zugänglichmachung einer solchen Aufnahme (Nr. 3). Auch befugt hergestellte Fotos können eine Strafbarkeit auslösen, wenn diese wissentlich

24 Achtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG) vom 26.06.2013, BGBl I S. 1738.
25 Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BT-Drs. 18/10207, 07.11.2016, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/102/1810207.pdf.
26 Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BR-Drs. 606/16, 25.11.2016, http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0601-0700/606-16(B).pdf.
27 Neunundvierzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht vom 21.01.2015 (BGBl. I S. 10).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

unbefugt Dritten zugänglich gemacht wird. Die Strafbarkeit wurde auf maximal zwei Jahre Freiheitsstrafe verdoppelt.

1.1.4.1.4 Erweiterung von journalistischen Zeugnisverweigerungsrechten und Beschlagnahmeverboten auf Vorratsdaten

Mit der Einführung einer Vorratsdatenspeicherung[28] – s. unten Kapitel 3.9 Informationsordnung – wurden Verwendungsverbote für Verkehrsdaten von Personen eingeführt, die sich auf ein Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-5 StPO berufen können. Dies führt in der Praxis dazu, dass die Kommunikationsdaten zwischen Journalisten und ihren Quellen in der Regel nicht von den ermächtigten Ermittlungsbehörden erhoben werden dürfen, auch wenn diese Daten grundsätzlich anfallen und von den verpflichteten Telekommunikationsanbietern gespeichert werden.

1.1.4.1.5 Buchpreisbindung und Mehrwertsteuersatz bei elektronischen Büchern (E-Books)

Durch die ausdrückliche Ausweitung des Buchpreisbindungsgesetzes[29] auf für den „dauerhaften Zugriff angebotene elektronische Bücher" gilt der Grundsatz der Preisbindung seit dem 1. September 2016 auch für sog. E-Books. Zuvor war unklar, inwieweit Verleger von E-Books für diese auch Preise festsetzen mussten, die verbindlich für die Händler sind.[30] Was derzeit bestehen bleibt, ist der auf Europäisches Steuerrecht zurückgehende Umstand, dass gedruckte Bücher dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz unterliegen, während für elektronische Bücher der volle Mehrwertsteuersatz gilt. Der EuGH hatte diese Konsequenz im März 2015 festgestellt und Frankreich und Belgien gegenüber Gesetze für nicht europarechtskonform beurteilt, die eine Ausweitung des ermäßigten Steuersatzes auf E-Books vorsahen.[31] Die Bundesregierung hatte im Koalitionsvertrag vor dem Hintergrund der Ungleichbehandlung ein Hinwirken auf eine Angleichung in Aussicht gestellt. Einen entsprechenden Bereinigungsentwurf hat die EU-Kommission im Dezember 2016 vorgelegt[32]; der Europäische Rat muss dem Entwurf für ein Inkrafttreten noch zustimmen.

1.1.4.1.6 Leistungsschutz für Presseverleger

Eine presserelevante Änderung im Urheberrecht war die Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger durch das Achte Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 7. Mai 2013 (BGBl. I S. 1161); s. Kapitel 3.8 Urheberrecht.

1.1.4.1.7 Veränderungen auf Ebene der Selbstregulierung: Änderungen am Pressekodex

Der Presserat hat den Pressekodex im Berichtszeitraum hinsichtlich zweier Aspekte novelliert: 2013 wurden die Vorgaben zum Schutz der Persönlichkeit (Ziffer 8) reformiert. Schwerpunkte waren der Ausgleich von Berichterstattungsinteressen und Persönlichkeitsrechten von Straftätern und Opfern. Anfang 2016 kam es im Nachgang zu der Kölner Silvesternacht 2015 zu Diskussionen um eine Öffnung des Pressekodex-Verbots unnötiger Hinweise auf Herkunft oder Religionszugehörigkeit von Tätern bei Kriminalberichterstattung. Die Vollversammlung des Presserats entschied im März 2016 gegen eine Aufweichung des Verbots.

2015 wurden die Kodex-Richtlinien mit Blick auf Kommentarfunktionen bei Online-Berichterstattung modernisiert: Danach haben sich publizistische Grundsätze auch auf nutzergenerierte Beiträge zu erstrecken. Richtigstellungen bei Online-Berichterstattung müssen mit dem ursprünglichen Artikel verlinkt werden. Online-

28 Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten vom 10.12.2015, BGBl I S. 2218.
29 Buchpreisbindungsgesetz vom 2.09.2002 (BGBl. I S. 3448), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31.07.2016 (BGBl. I S. 1937).
30 Vgl. auch Hans-Bredow-Institut 2008, S. 43.
31 EuGH, Urteil vom 5.3.2015, Rs. C‑479/13.
32 EU-Kommission, Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC and Directive 2009/132/EC as regards certain value added tax obligations for supplies of services and distance sales of goods, COM(2016) 757 final, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_757_en.pdf.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kommentare dürfen als Leserbrief unter Nennung des Pseudonyms und mit Quellenangabe veröffentlicht werden.

1.1.4.2 Zentrale Gerichtsentscheidungen und Reformdebatten

Der rechtliche Rahmen der Printmedien hat sich im Berichtszeitraum auch durch relevante Gerichtsurteile wie den BGH-Urteilen zu dem Ausschluss der Printverlage von den VG Wort-Ausschüttungen oder der Aufrechterhaltung des zentralen Verhandlungsmandats im Presse-Grosso verändert.

1.1.4.2.1 VG Wort: Ausschluss der Verlage von den Ausschüttungen

Die mit der Wahrnehmung der Verwertungsrechte von Textautoren betraute Verwertungsgesellschaft Wort (VG Wort) schüttet ihre Einnahmen jährlich nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel an ihre Mitglieder aus. Etwa die Hälfte der Ausschüttungen erfolgt dabei an Verlagsunternehmen. Einem gegen diese Praxis klagenden Autor hat der BGH mit Urteil vom 21. April 2016 Recht gegeben. Nach Ansicht des Gerichts verstößt der Verteilungsplan der VG Wort gegen das Willkürverbot, da der Gegenwert der verlegerischen Leistung nicht ohne weiteres bezifferbar ist. Die an die Verlage seit 2008 ausgeschütteten Beträge erfolgten insoweit rechtswidrig.[33] Das Urteil sorgte in der Printbranche für erhebliche Diskussion, da der BGH Wissenschafts- und Literaturverlage gleich behandle und deren verlegerische Leistungen verkenne. Durch mögliche Rückzahlungen von Ausschüttungen mehrerer Jahre könnten zudem kleinere Verlage in finanzielle Notlage geraten. Seit dem Urteil diskutieren die Mitglieder der VG Wort über eine mögliche Lösung; der Bundestag forderte die Bundesregierung im April 2016 auf, mögliche Regelungsvorschläge für eine verlegerische Beteiligung an den Einnahmen der VG Wort vorzulegen.[34] Im Rahmen eines Änderungsantrags wurde die im Dezember zur Abstimmung vorgelegte Urhebervertragsrechtsreform (s. Kap. 3.8.3.3) kurzfristig um einen Artikel 2 erweitert, wonach eine Verlegerbeteiligung an den Ausschüttungen gesetzlich erlaubt ist. Durch das am 24. Dezember 2016 in Kraft getretene „Gesetz zur verbesserten Durchsetzung des Anspruchs der Urheber und ausübenden Künstler auf angemessene Vergütung und zur Regelung von Fragen der Verlegerbeteiligung“[35] soll die vor dem BGH-Urteil bestehende „bewährte Praxis“ fortgesetzt und rechtlich abgesichert werden. Auch Art. 12 des von der EU-Kommission im September 2016 vorgestellten Entwurfs einer DSM-Richtlinie sieht eine vergleichbare rechtliche Öffnung für die Verlegerbeteiligung an den Ausschüttungen vor.[36]

1.1.4.2.2 Pressevertrieb: Streit um das Einheitsmandat des Grosso-Verbands

Ein Rechtsstreit zwischen der Bauer Media Group und dem Verband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten hat seinen bisherigen Höhepunkt in einem BGH-Urteil gefunden. Die Bauer Media Group war kartellrechtlich gegen das zentrale Verhandlungsmandat des Presse-Grosso vorgegangen, um in Zukunft Vertragsverhandlungen auch mit einzelnen regionalen Grossisten führen zu können. Während das LG Köln und das OLG Köln zunächst der Mediengruppe Recht gab und das zentrale Verhandlungsmandat als kartellrechtswidrig bewerteten, kam der BGH in seinem Urteil vom 6. Oktober 2015 zu einem anderen Urteil. Danach stellt die Befugnis des Grossistenverbands, für seine Mitglieder einheitliche Vertragskonditionen mit den Verlagen zu verhandeln und abzuschließen keinen Verstoß gegen das Kartellrecht dar. Der BGH bestätigte in dem Urteil, dass der Gesetzgeber den flächendeckenden und diskriminierungsfreien Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften grundsätzlich als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ansehen darf; § 30

33 BGH I ZR 198/13 21.4.2016, https://www.juris.de/jportal/portal/t/zqk/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige &showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=9&from doctodoc=yes&doc.id =KORE313332016&doc.par=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint.

34 http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/082/1808268.pdf.

35 Gesetz vom 20.12.2016, BGBl. I Nr. 63, S. 3037.

36 EU-Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt vom 14.09.2016, COM(2016) 593 final, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ DE/TXT/HTML/?uri=CELEX :52016PC0593&from=EN.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abs. 2a GWB sei insoweit mit Art. 106 Abs. 2 AEUV vereinbar. Das bestehende gesetzliche Mandat entspräche den rechtlichen Anforderungen an einen wirksamen Betrauungsakt in diesem Bereich.[37] Die Bauer Media Group hat gegen das Urteil Verfassungsbeschwerde eingelegt.

1.1.4.2.3 EUGH: Rechtliche Einordnung des E-Book-Verleihs

Für Aufsehen sorgte das EuGH-Urteil vom 10. November 2016, in dem das Gericht die für den Buchverleih geltende Vermiet- und Verleihrichtlinie[38] dahingehend auslegte, dass unter dem Verleihbegriff auch das Verleihen digitaler Kopien von Büchern fällt.[39] Damit weicht die Ansicht des Gerichtshofs von der bislang in Deutschland vorherrschenden Praxis ab: Bisher lizenzieren Bibliotheken elektronische Bücher unter von den Verlagen vorgegebenen, speziell für Bibliotheksverleih kalkulierten Lizenzbedingungen, da die für gedruckte Bücher geltenden Vorschriften des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) nach bisheriger Meinung nicht auf elektronische Kopien anwendbar waren. Durch das EuGH-Urteil könnten Bibliotheken nunmehr normale, in der Regel preisgünstigere, Nutzungslizenzen von Verlagen erwerben und an ihre Nutzer ausleihen. Voraussetzung dafür wäre, dass die Bibliotheken nur so viele Kopien eines E-Books gleichzeitig verleihen, wie sie Lizenzen erworben haben, und dass der Nutzer die Kopie nach Ende der Ausleihfrist nicht mehr nutzen kann. Für den Verleih würden bei Anwendung bestehender UrhG-Regelungen die üblichen Vergütungen (Bibliothekstantiemen) fällig werden. Zum Zeitpunkt des Urteils profitierten die Verlage von diesen an die Verwertungsgesellschaften zu zahlenden Vergütungen nicht, da sie nach dem BGH-Urteil nicht mehr an den Ausschüttungen beteiligt waren (s. oben Kap. 1.1.4.2.1). Mit Blick auf die dadurch möglicherweise entstehenden Umsatzeinbrüche wurde das EuGH-Urteil von der Verlagswirtschaft scharf kritisiert. Die Bibliotheken werteten das Urteil dagegen als Schritt in die richtige Richtung, da die bisherige Lizenzierungspraxis dazu führen könnte, dass durch strikte oder teurere Lizenzierungspraktiken der Verlage bei E-Books den Bibliotheken die Gewährleistung des Zugangs zu Wissen erschwert würde.

1.2 TONTRÄGER

Mit dem Begriff Tonträger werden alle Formen digitaler und analoger Audio-Trägermedien bezeichnet. Musik ist der Schwerpunkt im Bereich der Tonträger, es sind aber auch Worttonträger wie Hörbücher eingeschlossen. Dabei wird, analog zu den Printmedien, auch der gezielte Online-Abruf von Audio-Daten einbezogen. Er ist als funktionales Äquivalent der Tonträger anzusehen.

1.2.1 Angebote und Inhalte

Das Angebot an Tonträgern und abrufbaren Audio-Daten in Deutschland ist ein sehr vielfältiges und überwiegend musikalisches Angebot. 2015 umfasste es im Bereich der Pop-Musik 208.000 physische Alben und Singles sowie 1,8 Mio. digital abrufbare Alben und 1,3 Mio. digital abrufbare Singles (vgl. Tab. 17).[40] Von den physischen Alben sind 15.389 im Jahre 2015 neu erschienen, von den digitalen Singles werden 113.860 Neuerscheinungen gemeldet. Auch bei den Klassik-Titeln ist das Angebot mit fast 80.000 physischen Alben sehr umfangreich, das digitale Angebot ist doppelt so groß. Auch die Neuerscheinungen sind sehr zahlreich; besonders im Bereich der Popmusik mit über 15.000 physischen Alben und 114.000 digitalen Singles.

37 BGH KZR 17/14 http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en& nr=73399& pos=0&anz=1.
38 Richtlinie 2006/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Vermietrecht und Verleihrecht sowie zu bestimmten dem Urheberrecht verwandten Schutzrechten im Bereich des geistigen Eigentums vom 12.12.2006, ABl. EG Nr. L 376, S. 28.
39 EuGH, Urteil vom 10.11.2016, Rs. C‑174/15.
40 Vgl. zum Folgenden BMVI 2016, S. 19.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 17: Gesamtangebot an Pop- und Klassik-Tonträgern 2015 (Audio und Video)

	Alben, physisch	Singles, physisch	Alben, digital	Singles, digital
Angebot 2015				
Pop	201.600	6.473	1.777.488	1.340.047
Klassik	79.628	–	138.565	–
Summe	281.228	6.473	1.916.053	1.340.047

Quelle: BVMI 2016, S. 19.

Betrachtet man das Repertoire nach Genres, so zeigt sich, gemessen an den Umsätzen, ein klarer Schwerpunkt von Pop und Rock, wobei die Popmusik teilweise verdrängt wird durch Hip-Hop, Dance, Deutsch-Pop und Schlager (vgl. Tab. 18). Insofern scheinen sich die Vorlieben des Publikums weiter auszudifferenzieren.

Tabelle 18: Umsatzanteile der einzelnen Repertoiresegmente am Gesamtumsatz 2000 bis 2015 (in Prozent)

Genre*	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pop	44,0	37,1	35,7	38,8	33,0	30,5	25,5	26,8
Rock**	14,6	19,2	20,0	19,5	21,7	19,2	21,9	20,3
Hip-Hop	–	2,5	1,8	2,0	2,8	3,5	3,6	8,6
Kinderprodukte	4,8	6,1	6,7	6,2	5,9	6,7	6,8	7,3
Dance	8,7	2,8	2,8	2,8	3,8	3,5	4,0	6,7
Deutsch Pop	–	3,8	3,0	2,9	5,2	6,0	6,6	6,2
Schlager	6,9	3,0	4,9	4,9	4,9	5,8	6,5	6,1
Klassik***	8,3	7,9	8,1	7,4	6,7	7,2	6,5	4,6
Hörbücher	–	5,0	5,7	5,4	5,7	5,5	5,3	3,9
Jazz	1,6	1,9	1,5	1,5	1,6	1,4	1,4	2,3
Volksmusik	2,3	2,0	1,9	1,8	2,4	2,8	2,2	1,9
Sonstige	8,8	8,7	8,0	6,9	6,2	7,8	9,6	5,5
Gesamt	100,0	100,0	100,1	100,1	99,9	99,9	99,9	100,2

Basis: Umsatz zu Endverbraucherpreisen inkl. MwSt., ab 2005 inkl. Musikvideos (VHS, DVD, Blu-ray) und Musik-Downloads.
* Genrezuordnung laut PHONONET Produktanmeldung.
** Inkl. Rock deutschsprachig, Rock englischsprachig, Heavy Metal, Punk, Austro Rock.
*** Inkl. Crossover Klassik.
Quelle: BVMI 2006, S. 39, BVMI 2016a.

1.2.2 Wirtschaft und Organisation

Die Tonträgerwirtschaft in Deutschland ist organisiert im Bundesverband Musikindustrie, der 2007 aus der Fusion des Bundesverbandes der Phonographischen Wirtschaft mit der deutschen Vertretung der International Federation of the Phonographic Industry (IFPI) hervorgegangen ist.

Der Absatz der physischen Tonträger ist in Deutschland stetig rückläufig. Im Jahre 2015 machten die Stückzahlen weniger als ein Drittel des Jahres 2000 aus (vgl. Tab. 19). Seit 2004 werden auch Downloads als neuer Vertriebsweg erfasst. Ihre Stückzahl überschreitet seit 2012 stets die Zahl der verkauften physischen Tonträger, geht seitdem aber ebenfalls zurück. Seit 2006 wird auch die Distribution von Musikprodukten über mobile Endgeräte statistisch erfasst. Sie macht knapp ein Drittel des Absatzes aus, ist aber seit dem Höhepunkt 2012 ebenfalls rückläufig.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nach den Erhebungen des GfK Consumer Panels haben 30,8 Prozent der Deutschen ab 16 Jahren im Jahre 2015 Musik gekauft und dafür durchschnittlich 68 Euro ausgegeben.[41] 4,9 Prozent der Befragten waren Intensivkäufer mit Ausgaben von 80 Euro im Jahr für Musikkäufe. Auf sie entfällt die Hälfte der Umsätze beim Verkauf von Musikaufzeichnungen. Dabei sind besonders die über 50-Jährigen auffallend: Zwar gehören von ihnen nur 23 Prozent zu den Käuferinnen und Käufern, aber auf diese Altersgruppe entfallen gleichwohl 38,3 Prozent der Musikkäufe.

Tabelle 19: Musikabsatz hochgerechnet auf den Gesamtmarkt 2000 bis 2015 (in Mio. Stück)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Physische Tonträger								
Single	54,0	17,8	4,7	2,9	2,5	1,8	1,4	1,0
CD	206,0	147,6	98,7	96,9	92,8	88,0	87,1	83,6
MC	20,5	8,7	2,1	1,3	0,6	0,4	0,2	0,1
Vinyl-LP	0,9	0,7	0,6	0,7	1,0	1,4	1,8	2,1
DVD-Audio/SACD		0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
DVD-Musikvideo	0,6	12,9	8,7	8,0	6,6	5,8	5,3	4,2
VHS-Musikvideo	0,6	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamt physische Tonträger	282,7	189,0	115,0	110,0	103,7	97,6	96,0	91,1
Downloads								
Einzeltracks		19,7	63,3	79,0	97,1	92,8	83,6	77,7
Bundles		1,4	10,7	14,6	17,5	18,7	19,0	18,5
Gesamt Downloads		21,1	74,1	93,6	114,6	111,4	102,6	92,2
Mobile								
Audio Singletrack		–	63,3	79,0	97,1	92,8	83,6	77,7
Klingeltöne		–	3,6	3,3	1,7	1,4	0,9	0.9
Gesamt Mobile		–	66,9	82,3	98,8	94,2	84,5	78,6
Gesamt	282,7	210,1	256,0	285,9	317,1	303,2	283,1	261,9

Quelle: BVMI 2010, S. 21, 2016, S. 17f.

Die Entwicklung der Absatzzahlen findet nur teilweise ihre Entsprechung in den Umsätzen: Sie sind bis 2012 stark gefallen und steigen seitdem langsam wieder (vgl. Tab. 20). Hier kommt aber die CD noch immer auf einen Anteil von 61 Prozent, Downloads machen nur knapp 16 Prozent aus. Dies hängt damit zusammen, dass die als Download verkauften Einheiten ganz überwiegend Einzeltracks sind und deshalb preislich deutlich unter den Preisen für CDs liegen.

41 BVMI 2016, S. 16; berücksichtigt sind dabei erstmals auch die Ausgaben für Premium-Audio-Streaming.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 20: Umsatzentwicklung bei Musikverkäufen nach Formaten 2000 bis 2015 (in Prozent)

Format	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CD*	85	83	76,0	74,1	71,1	69,2	66,7	61,0
Download**	–	2	10,7	13,8	17,8	17,7	16,7	15,6
Streaming Subscription***	–	–	1,3	1,1	2,0	4,2	7,3	14,4
Video****	–	9	7,7	7,2	6,2	5,5	5,1	3,9
Vinyl-LP	1	0	0,8	0,9	1,3	2,0	2,6	3,2
Sonstiges*****	–	–	1,1	1,1	0,4	0,6	0,9	1,3
Single	11	5	1,3	0,8	0,8	0,6	0,4	0,3
Mobile	–	–	0,5	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1
MC	3	1	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gesamtumsatz Musikverkäufe in Mio. EUR	2.630	1.748	1.489	1.483	1.435	1.452	1.479	1.546

Basis: Umsatz zu Endverbraucherpreisen inkl. MwSt., ohne GVL-Leistungsschutzrechte und Synchronisation, Gesamterträge wie angefallen.
* Inkl. SACD, DVD-Audio.
** Download-Singles (Single-Tracks und Single-Bundles), Download-Alben und Download-Videos.
*** Audio-Streaming-Plattformen wie Spotify, Napster, Deezer etc.; Premiumumsätze hochgerechnet zu Endverbraucherpreisen.
**** VHS, DVD, Blu-ray.
***** Sonstige Downloads, werbefinanzierte Video-Streaming-Plattformen, Einkommen aus Cloud-Services.
Quellen: BVMI 2009, S. 13f.; BVMI 2016, S. 9ff; eig. Berechnungen.

Ein auffälliges Wachstum gibt es mit Streaming Subscriptions, wie sie Plattformen wie Spotify, Napster und andere anbieten. Sie haben 2015 ihren Umsatz gegenüber dem Vorjahr verdoppelt und machen jetzt etwa ein Siebtel des Gesamtumsatzes für Tonträger aus. Nach ihren Preismodellen werden die heruntergeladenen Musiktitel nicht einzeln abgerechnet, deshalb sind sie in der Statistik der verkauften Einheiten nicht enthalten.

1.2.3 Nutzung

1.2.3.1 Technische Voraussetzungen auf Nutzerseite

Für die meisten Haushalte in Deutschland sind Geräte zur Nutzung von Tonträgern ein fester Bestandteil der technischen Ausstattung. Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe hatten im Jahre 2012 fast 80 Prozent der Haushalte einen oder mehrere CD-Player oder -Rekorder, ob als Bestandteil einer Musikanlage, eines PCs oder im Auto. 40 Prozent der Haushalte verfügten Anfang 2016 über MP3-Player und 65 Prozent über DVD-Player bzw. -Rekorder, die ebenfalls zum Abspielen von Musik(-videos) genutzt werden können (vgl. Tab. 21). Bei MP3-Playern und DVD-Geräten sind Ausstattungsgrad und Ausstattungsbestand bereits rückläufig. Dies mag damit zusammenhängen, dass inzwischen auch PC und Smartphone die Funktion der Wiedergabe gespeicherter Musikaufzeichnungen ebenfalls bieten, und deren Verfügbarkeit in den Haushalten ist deutlich gestiegen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 21: Ausstattung privater Haushalte mit Geräten zum Abspielen von Tonträgern und Audiodateien 2010 bis 2016

	Ausstattungsgrad (Anteil der Haushalte in Prozent)				Ausstattungsbestand (Anzahl der Güter je 100 Haushalte)			
	2010	**2012**	**2014**	**2016**	**2010**	**2012**	**2014**	**2016**
CD-Player/-Rekorder	79,8	78,2	–	–	129,9	124,6	–	–
MP3-Player	41,2	42,2	44,0	40,3	65,5	67,3	67,8	59,7
DVD- und Blu-ray-Geräte	70,8	72,2	74,7	65,3	94,5	94,2	97,7	88,4
Personalcomputer (PC)	80,8	83,5	87,0	88,6	138,5	154,7	172,8	204,4
Mobiltelefon (Handy, Smartphone)	88,9	90,3	93,6	95,1	160,9	165,6	174,7	176,5

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013a, S. 11f., 2016b, S. 12f.

1.2.3.2 Reichweite und Nutzungsdauer

Die Tagesreichweite der Tonträger (CD, Schallplatte, Musikkassette und MP3 zusammengenommen) wurde 2015 im Rahmen der Langzeitstudie Massenkommunikation mit 16 Prozent der Personen im Alter ab 14 Jahren ermittelt und die durchschnittliche Nutzungsdauer, über alle Befragten hinweg, mit 24 Minuten täglich.[42] Das bedeutet, dass die relativ wenigen Personen, die an einem Tag tatsächlich Tonträger nutzen, dies durchschnittlich 150 Minuten tun. Im Jahre 2005 wurden noch eine Tagesreichweite von 28 Prozent und eine durchschnittliche Nutzungsdauer von 45 Minuten festgestellt.[43] Bezogen auf die tatsächlichen Nutzer war die Nutzungsdauer mit 160 Minuten nur geringfügig höher als gegenwärtig.

In der Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter von 14 bis 29 Jahren ist die Tagesreichweite der Tonträger mit 31 Prozent noch fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Befragten.[44] 2005 betrug sie aber noch 54 Prozent. Die durchschnittliche Nutzungsdauer hat sich im gleichen Zeitraum von 101 auf 51 Minuten halbiert, ist also stärker gefallen als die Reichweite. Daraus folgt bei den tatsächlichen Nutzern ein geringer Rückgang der durchschnittlichen Nutzungsdauer von 187 auf 165 Minuten am Tag. Damit liegt die auffälligste Veränderung bei der Nutzung von Tonträgern auch bei den Jugendlichen in der Entscheidung, ob sie an einem Tag überhaupt genutzt werden, und weniger in der dann aufgewendeten Zeit.

1.2.4 Recht und Regulierung

Ein spezifisches Tonträgerrecht gibt es in Deutschland nicht. Für Komponisten, Musiker, Verlage und Hersteller praxisrelevante Rechtsmaterien stammen insoweit neben dem allgemeinen Zivilrecht vor allem aus dem Urheberrecht, welches seinerseits in weiten Teilen europarechtlich geprägt ist. Durch das Mitwirken vieler verschiedener Personen und Akteure bei der Komposition, Produktion, Herstellung und dem Vertrieb von Tonträgern entstehen bei jedem dieser Mitwirkenden Urheber- bzw. Leistungsschutzrechte. In der wirtschaftlichen Praxis ist das sog. Tonträgerherstellerrecht (§§ 85 ff. UrhG) besonders relevant, das dem Tonträgerhersteller das ausschließliche Recht vermittelt, die erstmalige Fixierung von Tönen auf einem Träger (meist einem Masterband) zu vervielfältigen, zu verbreiten und öffentlich zugänglich zu machen. Dabei ist der organisatorische und wirtschaftliche Aufwand einer solchen Leistung geschützt, so dass die Tonträgerherstellerrechte in der Regel den Musiklabels zustehen. Zum Urheberrecht im Ganzen siehe auch das Kapitel 3.8 Urheberrecht.

42 Vgl. zum Folgenden Klingler/Turecek 2016, S. 102.
43 Vgl. Ridder/Engel 2005, S. 426.
44 Vgl. Feierabend/Klingler/Turecek 2016, S. 121 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.2.4.1 UrhG: Verlängerung der Schutzdauer für ausübende Künstler

Für die Künstler und Hersteller von Tonträgern besonders relevant waren im Berichtszeitraum die Erhöhung der Schutzdauer bei ausübenden Künstlern und Tonträgerherstellern von 50 auf 70 Jahre ab der Veröffentlichung.[45] Der Gesetzgeber hat mit der Reform EU-Vorgaben umgesetzt[46]; die Schutzfristverlängerungen wurden sowohl auf EU-Ebene als auch in Deutschland kritisch diskutiert.

1.2.4.2 GEMA und YouTube: Streitigkeiten an drei Fronten

Ein im Tonträgerbereich seit Jahren schwelender Streit war die Auseinandersetzung zwischen der GEMA und der Online-Videoplattform YouTube. An der über YouTube zugänglich gemachten Musik bestehen regelmäßig Urheber- und Leistungsschutzrechte Dritter, insbesondere von Labels, Künstlern und Urhebern. Von 2007 bis 2009 bestand ein Vergütungsvertrag zwischen GEMA und YouTube. Die für den Folgevertrag von der GEMA angebotenen Vergütungstarife hat YouTube abgelehnt. In einem Musterprozess klagte die GEMA 2010 vor dem LG Hamburg auf Unterlassung in Bezug auf 12 auf YouTube verfügbar gemachte Werke. Das Landgericht stellte 2012 fest, dass YouTube für die von Dritten auf der Plattform veröffentlichten Werke im Rahmen der Störerhaftung verantwortlich ist, entsprechende Inhalte bei Aufforderung der Rechteinhaber sperren muss und darüber hinaus Maßnahmen zu treffen hat, die einen erneuten Upload verhindern. Das angerufene OLG Hamburg bestätigte 2015 das Urteil; beide Parteien haben Revision beim BGH gegen das OLG-Urteil eingelegt.

Gleichzeitig rief die GEMA 2013 das Deutsche Patentamt als Schiedsgericht für die laufenden Diskussionen über die Angemessenheit der vorgeschlagenen Vergütungstarife an. Nachdem dort keine Schiedsentscheidung erzielt wurde, klagte die GEMA 2014 vor dem LG München gegen YouTube auf Schadensersatz. Nach Ansicht des Münchener Landgerichts ist YouTube aber für das Einstellen rechtsverletzender Werke durch Dritte nicht schadensersatzpflichtig, das Konstrukt der Störerhaftung ist ausschließlich bei Unterlassungsansprüchen anwendbar.[47] Die GEMA sieht YouTube dagegen in der Haftung, da die Plattform wirtschaftlich von den rechtsverletzenden Inhalten profitiere. 2016 bestätigte das OLG München das Urteil des Landgerichts.[48] Das Urteil ist bislang nicht rechtskräftig, eine Revision zum BGH ließ das OLG München zu.

Parallel zu den beiden vergütungsbezogenen Auseinandersetzungen streiten die GEMA und YouTube sich über die Rechtmäßigkeit der sog. Sperrtafeln: YouTube hatte Ende 2012 damit begonnen, Videos mit rechtsverletzenden Inhalten von sich aus zu sperren. Der stattdessen eingeblendete Hinweis konnte so verstanden werden, als hätte die GEMA die entsprechenden Lizenzrechte nicht erteilt und das Video gesperrt. Dagegen hat die GEMA Anfang 2013 Unterlassungsklage vor dem LG München eingereicht. Das Landgericht kam in dieser Sache zu dem Urteil, dass die Sperrtafeln missverständlich formuliert waren und zu Lasten der GEMA gingen. Das von YouTube angerufene OLG München bestätigte das Urteil des Landgerichts im Mai 2015. Das Urteil ist nicht rechtskräftig, eine Revision zum BGH hat das Oberlandesgericht nicht zugelassen.

Am 1. November 2016 teilten GEMA und YouTube mit, dass eine Einigung in dem Lizenzstreit erzielt wurde; die Videos, die Material von GEMA-Mitgliedern enthielt, wurden daraufhin von YouTube verfügbar gemacht. Über die finanziellen Details der Lizenzvereinbarung ist nichts bekannt.

45 Neuntes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 2.07.2013, BGBl. I Nr. 34.
46 Richtlinie 2011/77/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/116/EG über die Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte vom 27.09.2011, ABl. EG Nr. L 265/1.
47 LG München I, Urteil vom 30.06.2015, Az. 33 O 9639/14.
48 OLG München, Urteil vom 28.01.2016, Az. 29 U 2798/15.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.2.4.3 Urteil zu GEMA-Ausschüttungen an Verlage

Mit Urteil vom 14. November 2016 entschied das KG Berlin[49], dass die GEMA ab dem Jahr 2010 nicht berechtigt war, den Mitgliederverlagen Anteile der Vergütungen auszuschütten. Die von der GEMA vorgenommene Kürzung der den Urhebern zustehenden Vergütungsanteile um Verlegeranteile ist mangels konkreter Zahlungsanweisungen der Urheber nicht rechtmäßig. Das KG Berlin folgt mit dem Urteil der BGH-Rechtsprechung; der BGH hatte in Bezug auf die VG Wort ein Grundsatzurteil im April 2016 getroffen (s. oben Kap. 1.1.4.2.1). Die im Dezember vom Bundestag beschlossene Reform zur gesetzlichen Ermächtigung der Verlagsbeteiligung an den Ausschüttungen zielt auch im Bereich der Tonträger auf die Fortsetzung der zuvor bestehenden Praxis ab (s. dazu oben Kap. 1.1.4.2.1).

1.3 FILM UND VIDEO

Das Kapitel „Film und Video“ berichtet über die Entwicklung in den Bereichen Filmproduktion, -vertrieb und -vorführung und -vermietung sowie die zugehörigen Trägermedien. Aufgrund der besonderen kulturellen Bedeutung nationaler Produktionen ist die Förderung des deutschen Films ein zentraler Bestandteil der Filmpolitik; entsprechende Daten werden ebenfalls dokumentiert.

1.3.1 Angebote und Inhalte

Die Produktion und Erstaufführung deutscher Filme ist seit dem Ende der 1990er Jahre stark angestiegen. Ein vorläufiger Höhepunkt wurde 2012 mit 241 Langfilmen erreicht, das ist mehr als das Doppelte im Vergleich zum Jahr 2000 (vgl. Tab. 22). Seither ist die Zahl der Erstaufführungen deutscher Langfilme nahezu konstant. Besonders stark gestiegen ist die Zahl der Dokumentarfilme. Bei den Spielfilmen ist besonders die Zahl der deutsch-ausländischen Koproduktionen gestiegen, die inzwischen fast die Zahl der rein deutschen Produktionen erreicht.

Tabelle 22: Erstaufgeführte deutsche Langfilme 2000 bis 2015

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Langfilme gesamt	94	146	193	205	241	236	234	236
davon								
Dokumentarfilme	19	43	74	82	87	82	85	91
Spielfilme	75	103	119	123	154	154	149	145
darunter								
- deutsche Produktionen	*47*	*60*	*61*	*63*	*86*	*79*	*84*	*76*
- deutsch-ausländische Koproduktionen	*28*	*43*	*58*	*60*	*68*	*75*	*65*	*69*

Quelle: Spitzenorganisation der Filmwirtschaft 2006, S. 15, 2016, S. 14.

In den Kinos dominieren aber weiterhin ausländische, insbesondere US-amerikanische Spielfilme (vgl. Tab. 23). Die Zahl der Erstaufführungen deutscher Spielfilme kommt inzwischen der der US-Produktionen nahe, aber die US-Spielfilme erreichen verglichen mit den deutschen Spielfilmen fast den dreifachen Verleihumsatz. Bei den Dokumentarfilmen ist nach wie vor mehr als die Hälfte der aufgeführten Filme auch in Deutschland produziert.[50]

49 KG Berlin, Urteil vom 14.11.2016, Az. 24 U 96/14.
50 Vgl. Spitzenorganisation der Filmwirtschaft 2016, S. 28.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 23: Anzahl und Verleihumsatz der erstaufgeführten Spielfilme nach Herstellungsländern 2000 bis 2015

	Anzahl der erstaufgeführten Spielfilme								Verleihumsatz in Mio. Euro							
Herstellungsland	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deutschland	75	103	119	123	154	154	149	145	34	45	62	71	70	90	96	104
USA	165	129	150	146	137	153	145	158	290	253	301	283	270	308	268	289
Frankreich	34	18	31	25	41	27	33	38	3	10	10	17	35	8	26	12
Großbritannien	21	23	15	24	22	18	26	20	18	6	10	18	46	9	10	21
Italien	4	4	8	13	3	5	4	8	1	1	1	1	2	1	0	1
Sonstige Länder	74	95	71	88	95	94	100	120	9	12	15	6	7	9	11	7
Gesamt	373	372	394	419	452	451	457	481	355	328	399	395	430	424	410	434

Quelle: Spitzenorganisation der Filmwirtschaft 2002, S. 24, 29, 2006, S. 24, 28, 2016, S.25, 30.

1.3.2 Wirtschaft und Organisation

1.3.2.1 Wirtschaft und Organisation der Filmtheater

Bestimmend für die wirtschaftliche Situation im Kinobereich sind die Entwicklung der Besucherzahlen (vgl. Abschnitt 1.3.3) sowie die technische Entwicklung. Die Zahl der Filmtheater und der Sitzplätze ist tendenziell rückläufig, die Zahl der Leinwände hingegen ist in den letzten Jahren annähernd konstant. Dies hat auch mit der Entwicklung der Multiplex-Kinos zu tun, die durch die größere Zahl der Leinwände gleichzeitig die Interessen unterschiedlicher Besucher bedienen können. 2015 konnten die inzwischen 149 Multiplexe mit knapp 30 Prozent der Kinoleinwände rund 47 Prozent der Besucher gewinnen und die Hälfte des Gesamtumsatzes erreichen (vgl. Tab. 24).

Tabelle 24: Anzahl der Filmtheater, Kinoleinwände und Sitzplätze 2000 bis 2015

	2000	**2005**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Filmtheater	1.865	1.854	1.714	1.671	1.652	1.637	1.630	1.648
Kinoleinwände	4.783	4.889	4.699	4.640	4.617	4.610	4.637	4.692
Sitzplätze in Tsd.	874	859	809	792	787	781	783	786
Multiplexkinos								
Anzahl Spielstätten	127	144	143	143	143	143	146	149
Anteil an Leinwänden in Prozent	24,3	26,7	27,7	28,0	28,0	28,1	28,8	28,9
Anteil am Gesamtbesuch in Prozent	40,4	46,9	49,7	47,8	47,6	46,9	46,5	46,6
Anteil am Gesamtumsatz in Prozent	44,2	50,0	53,4	51,6	51,4	50,6	50,3	50,4

Quelle: Spitzenorganisation der Filmwirtschaft 2002, S. 34, 36, 2005, S. 37, 2006, S. 30, 36, 2016, S. 32, 36.

1.3.2.2 Wirtschaft und Organisation des Filmvertriebs

Das Angebot in den deutschen Kinos wird neben den Filmtheatern vor allem von den Verleihunternehmen bestimmt. Ihre Zahl ist seit dem Jahr 2000 von 54 auf 118 angestiegen; 51 von ihnen haben nur einen einzigen 2015 erstaufgeführten Langfilm verliehen.[51]

51 Spitzenorganisation der Filmwirtschaft 2016, S. 30.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Neben dem Vertrieb über Filmverleih und Kinovorführung haben Videoverkauf und -verleih eine große Bedeutung. Der Videoverkauf hat seit Jahren einen höheren Umsatz zu verzeichnen als die Kinos (vgl. Tab. 25). Der Videoverleih liegt deutlich darunter. Hier tritt das Geschäft mit dem Video-on-Demand allmählich an die Stelle des physischen Verleihs durch Videotheken. Insbesondere Abonnementdienste wie Amazon Prime Instant Video, Netflix oder Watchever haben hohe Aufmerksamkeit erreicht; insgesamt hat sich der Umsatz mit Abonnementdiensten im Jahre 2015 gegenüber dem Vorjahr vervierfacht. Watchever, ein Tochterunternehmen von Vivendi, hat jedoch den deutschen Dienst wegen anhaltender Verluste zum Jahresende 2016 eingestellt.[52]

Tabelle 25: Umsätze im Kino- und Video-/DVD-Markt 2000 bis 2015 (in Mio. EUR)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Filmverleiher	354	328	399	395	430	424	410	434
Kinos	825	745	920	958	1.033	1.023	980	1.167
Videoverleih	341	320	262	263	300	312	323	487
darunter								
Transactional Video-on-Demand	–	–	*21*	*32*	*55*	*68*	*83*	*94*
Subscriptional Video-on-Demand	–	–	–	–	*22*	*34*	*52*	*228*
Videoverkauf	593	1.367	1.404	1.427	1.408	1.445	1.370	1.349

Quelle: Spitzenorganisation der Filmwirtschaft 2005, S. 29, 35, 53, 2006, S. 28, 34, 52, 2015, S. 30, 32, 55, 2016, S. 30, 32, 55.

1.3.2.3 Filmförderung

Die meisten Mittel für die deutsche Filmförderung werden von der BKM zur Verfügung gestellt (vgl. unten Tab. 27). Eine zentrale Einrichtung für die Filmförderung ist die Filmförderungsanstalt (FFA). Ihre Einnahmen speisen sich insbesondere aus der Filmabgabe der Kinos, der Videowirtschaft und der Fernsehveranstalter (§66, §66a und §67 Filmförderungsgesetz (FFG 2014), dazu näher s. unten Kap. 1.3.3.4), dadurch ergeben sich jährliche Schwankungen (vgl. Tab. 26).

Gegenwärtig trägt die Filmförderungsanstalt etwa ein Viertel des Gesamtvolumens der Filmförderung von Bund und Ländern (vgl. Tab. 27). Einen größeren Anteil trägt die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, insbesondere durch den Deutschen Filmförderfonds (DFFF), mit dessen Verwaltung ebenfalls die Filmförderungsanstalt (FFA) beauftragt wurde. Hinzu kommen verschiedene regionale Filmförderungen, die der Stärkung der Filmwirtschaft in der jeweiligen Region dienen und teilweise mittelbar aus Rundfunkbeiträgen finanziert werden.

Seit Anfang 2016 besteht außerdem eine Förderlinie des BMWi in Höhe von 10 Mio. Euro zur Förderung der deutschen Filmwirtschaft. Fokus des „German Motion Picture Fund“ ist insbesondere die Förderung internationaler Koproduktionen, die mit relativ hohen Herstellungsbudgets und hohen Ausgaben in Deutschland produzieren, sowie international vermarktbarer Serien auf Bundesebene. Die maximale Fördersumme pro Film liegt bei 2,5 Mio. Euro. Zuständig für die Durchführung und Verwaltung der neuen Förderung ist die FFA.

52 http://meedia.de/2016/11/15/jetzt-ist-es-amtlich-netflix-konkurrent-watchever-streamt-nur-noch-bis-ende-des-jahres/.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 26: Einnahmen und Ausgaben der FFA 2000 bis 2015 (in Tsd. EUR)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Einnahmen	**78.741**	**77.115**	**84.902**	**96.215**	**96.946**	**79.337**	**74.390**	**85.908**
Zinsen und Verwaltungseinnahmen	1.717	4.798	3.649	3.401	3.654	3.264	2.893	2.388
Filmabgabe der Kinos	17.332	19.200	7.536	13.121	10.307	11.385	24.511	28.402
Filmabgabe der Kinos (unter Vorbehalt)	0	2.141	17.567	9.341	14.062	13.732	0	0
Filmabgabe der Videowirtschaft (§ 66a FFG)	6.989	19.276	18.110	15.714	13.480	10.533	9.787	15.930
Filmabgabe der Videowirtschaft (unter Vorbehalt)	24.835	0	858	3.489	3.156	6.905	2.696	0
Rückzahlung und Tilgung	3.195	6.739	8.237	7.074	7.780	10.755	10.425	11.582
Entnahme aus Rückstellungen	5.851	0	0	19.500	13.000	0	0	3.281
Überschüsse aus dem Vorjahr	5.575	8.330	15.937	12.282	10.419	6.137	7.205	4.501
Zuführungen der Fernsehsender	11.867	15.734	11.123	10.206	18.820	13.301	12.803	13.998
Sonstige Zuführungen	1.379	897	1.885	2.087	2.268	3.325	4.070	5.826
Ausgaben	**36.427**	**73.125**	**72.834**	**65.730**	**77.331**	**81.766**	**67.396**	**71.018**
Verwaltungskosten	3.313	3.179	3.874	4.317	4.529	5.197	5.027	5.580
Förderungsmaßnahmen	32.234	67.879	55.377	61.413	69.702	76.569	62.369	65.438
Rückstellungen	383	2.067	13.583	0	3.100	0	0	0
Immobilienerwerb	497	0	0	0	0	0	0	0

Quelle: FFA 2005, S. 14, 2011b, S. 12, 2016b, S. 11.

Tabelle 27: Fördervolumen der Filmförderung von Bund und Ländern 2010 und 2015 (in Mio. EUR)

	2010	2015
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	93,25	86,49
Filmförderungsanstalt	73,92	73,17
Film- und Medienstiftung NRW	39,62	34,78
FFF-Bayern	28,09	30,92
Medienboard Berlin-Brandenburg	30,86	30,48
Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein	14,56	14,92
Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg mbH	13,70	14,57
Mitteldeutsche Medienförderung	12,50	14,47
Nordmedia	10,22	11,15
Gesamt	316,72	310,95

Quelle: FFA 2011a, S. 8f., 2016a, S. 10f.

1.3.2.4 Filmfinanzierung durch Crowdfunding

Crowdfunding, die Finanzierung eines Projekts durch kleinere Beiträge zahlreicher beteiligter Investoren, gewinnt in Deutschland seit einigen Jahren auch für Film- und Videoproduktionen an Bedeutung. Die größte Plattform für Crowdfunding ist Startnext, die nach eigenen Angaben seit 2010 bereits 800 Filmprojekte erfolgreich finanziert hat. Das erfolgreichste Filmprojekt war der Dokumentarfilm „Ecke, Schuss – Gold!“, für

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den von 1.902 Unterstützern eine Finanzierung von 321.226 Euro eingeworben werden konnte.[53] Die Filmproduktion mit dem bisher größten Crowdfunding ist der 2014 angelaufene Spielfilm „Stromberg“ der Brainpool TV GmbH. Als Teil der Finanzierung konnten bei der Fangemeinde der gleichnamigen Fernsehserie binnen einer Woche Finanzierungbeiträge in Höhe von einer Million Euro eingeworben werden; daneben gab es auch für diesen Film Mittel der Filmförderung.[54]

1.3.3 Nutzung

1.3.3.1 Kinonutzung

Die Zahl der Kinobesuche in Deutschland schwankt in den letzten Jahren zwischen 122 und 139 Mio.; bezogen auf die Wohnbevölkerung bedeutet das pro Kopf 1,5 bis 1,7 Kinobesuche pro Jahr (vgl. Tab. 28).

Tabelle 28: Kinobesucher 2000 bis 2015

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Besucher in Mio.	152,5	127,3	126,6	129,5	135,0	129,6	121,7	139,1
Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent	2,4	-18,8	-13,5	2,3	4,2	-4,0	-6,1	14,3
Anzahl der Kinobesuche pro Person und Jahr	1,9	1,5	1,6	1,6	1,7	1,6	1,5	1,7

Quellen: FFA 2005a, 2011, 2016.

Betrachtet man das Kinopublikum nach Altersgruppen, so zeigt sich, dass der Anteil der Kinogänger unter den 10- bis 19-Jährigen am größten ist und dann mit steigendem Lebensalter abnimmt. Von den 40- bis 49-Jährigen hat nur noch die Hälfte mindestens einmal im Jahr ein Kino besucht, und im höheren Alter nimmt der Anteil der Kinogänger weiter ab (vgl. Tab. 29). Das hängt offensichtlich damit zusammen, dass der Kinobesuch gerade für das jüngere Publikum als Gemeinschaftserlebnis einen besonderen Stellenwert hat.

Bei den deutschen Filmen haben die Besucherzahlen in den letzten Jahren erheblich zugenommen (vgl. Tab. 30). In den letzten Jahren galt mehr als jeder vierte Kinobesuch einem deutschen Film.

Tabelle 29: Kinogängeranteil je Altersgruppe 2000 bis 2015 (in Prozent)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
10-15 Jahre	60	66	80	77	77	76	76	79
16-19 Jahre	89							
20-24 Jahre	85	63	68	62	63	56	55	61
25-29 Jahre	67							
30-39 Jahre	50	51	58	61	59	52	49	52
40-49 Jahre	34	39	46	50	51	46	44	50
50-59 Jahre	17	18	28	30	34	34	33	40
60 Jahre und älter	7		16	18	21	18	20	23
Gesamt	36	39	42	43	44	40	40	44

Quellen: Neckermann 2002, S. 12; FFA 2010, S. 33f., 2016c, S. 26f.

53 Vgl. Theil 2016.
54 Vgl. Brainpool 2014.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 30: Filmbesuche und Marktanteile deutscher Filme 2000 bis 2015

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Filmbesuche in Mio.	18,0	21,5	20,9	27,9	24,0	33,6	32,1	37,1
Marktanteil deutscher Filme an der Zahl der Kinobesuche in Prozent	12,5	17,1	16,8	21,8	18,1	26,2	26,7	27,5

Quellen: FFA 2005a, 2011, 2016.

1.3.3.2 Videonutzung

Die große Mehrheit der Haushalte in Deutschland ist mit Technik zum Abspielen oder auch zum Aufnehmen von Videos ausgestattet. Nach Ergebnissen der ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation 2015 haben 80 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren im Haushalt ein Abspiel- oder Aufnahmegerät zur Verfügung, und von 78 Prozent wird es auch genutzt (vgl. Tab. 31). In der Gruppe der 14- bis 29-Jährigen sind es sogar 91 Prozent, die ein solches Gerät nutzen.

Die tatsächliche Nutzungszeit für Videoaufzeichnungen ist dagegen mit durchschnittlich 6 Minuten täglich (bzw. 9 Minuten bei 14- bis 29-Jährigen) sehr gering.

Tabelle 31: Haushaltsausstattung mit Videogeräten 2015 (in Prozent)

	Gesamtbevölkerung*		14- bis 29-Jährige	
	im Haushalt vorhanden	selbst genutzt	im Haushalt vorhanden	selbst genutzt
Videogeräte (DVD, Blue-Ray, HD)	80	78	91	91
darunter DVD-Player	64	62	72	72
DVD-Rekorder	34	32	26	18
BluRay Disc-Player bzw. -Rekorder	27	25	42	34
Festplattenrekorder	27	26	35	23

* Personen ab 14 Jahre.
Quelle: Engel/Breunig 2015, S. 311.

1.3.4 Recht und Regulierung

Der Bereich der Film- und Videowirtschaft wird – ähnlich dem Tonträgermarkt – nicht spezifisch reguliert, ein „Filmrecht“ im engeren Sinne gibt es nicht, mit Ausnahme der im Filmförderungsgesetz (FFG) konkretisierten Filmförderung für Drehbücher, die Produktion und den Vertrieb deutscher Filme, für Kinos sowie für die Digitalisierung des deutschen Filmerbes. Die Förderung nach dem FFG wird finanziert durch die sogenannte Filmabgabe, einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, die von Kinofilmverwertern, wie beispielsweise Kinos, Videovertriebsunternehmen und Fernsehveranstaltern geleistet wird. Die ebenfalls im FFG geregelten Sperrfristen für geförderte deutsche Produktionen dienen dem Schutz der einzelnen Verwertungsstufen. Hohe praktische Relevanz haben allerdings auch hier vor allem das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte (s. dazu Kapitel 3.8). Auf EU-Ebene sind insbesondere die im Bereich des Urheberrechts erlassenen Richtlinien und Verordnungen entsprechend relevant, insbesondere in Bezug auf die Vermarktung und Finanzierung bzw. Refinanzierung von Filmen. Daneben spielt auch die Förderung europäischer Werke nach der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie) eine wichtige Rolle. Sowohl die AVMD-Richtlinie als auch das EU Urheberrecht werden zurzeit umfassend überarbeitet. Daneben spielt für die Verbreitung von Filmen das Jugendmedienschutzrecht eine Rolle (s. Kapitel 3.7). Ein weiterer europarechtlicher

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bereich ist der Rahmen für EU-Beihilfen, der konkrete Anforderungen an rechtlich zulässige staatliche Filmförderung stellt (v.a. Art. 53, 54 AGVO[55] und die EU-Kinomitteilung, s. unten).

1.3.4.1 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

1.3.4.1.1 Reformen in der Filmförderung I: FFG 2014

Der bundesrechtliche Rahmen für Filmförderungen wurde im Berichtszeitraum mehrfach reformiert: Das FFG 2014[56] hat dabei das FFG 2010 in seinen Grundsätzen unangetastet gelassen und die Geltungsdauer auf Ende 2016 festgesetzt; die zuvor üblichen fünf Jahre Geltungsdauer des FFG wurden mit Blick auf die hohe Marktdynamik insbesondere im Bereich der Videoabrufdienste und die Umstellung der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender auf zweieinhalb Jahre verkürzt. Inhaltliche Schwerpunkte der Änderungen lagen neben kleinerer Umstellungen der Zusammensetzung von FFA-Präsidium und -Vergabekommission auf der Ausweitung der Abgabepflicht auf Anbieter von Videoabrufdiensten, die weder einen Sitz noch eine Niederlassung im Inland haben. Das gegen die Vorschrift eingeleitete beihilferechtliche Prüfverfahren wurde von der EU-Kommission im September 2016 mit der Feststellung beendet, dass die Vorschrift mit Europäischem Recht vereinbar ist.[57]

Darüber hinaus enthielt die Reform Vorgaben zu der auf Antrag möglichen Flexibilisierung der Sperrfristen und zu der zusätzlichen Verpflichtung zur Herstellung barrierefreier Filmversionen. Außerdem wurde die Digitalisierung des Filmerbes ausdrücklich in den Aufgabenkatalog der FFA übernommen.

1.3.4.1.2 Reformen in der Filmförderung II: FFG 2017

Bereits Ende 2014 startete die Bundesregierung eine erste Konsultationsphase für eine umfassende FFG-Novelle. Im Juni 2016 wurde der vom Kabinett beschlossene Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht; am 23. Dezember 2016 hat der Bundestag das neue FFG beschlossen.[58] Die Novelle hält grundsätzlich an der Filmabgabe und den bisherigen Abgabetatbeständen fest, erweitert die Abgabepflichtigen aber um die werbefinanzierten Videoabrufdienste. Angesichts der rückläufigen Umsatzzahlen der Videoprogrammanbieter und dem Umsatzsprung bei Videoabrufdiensten sieht die Reform der Abgabehöhen hier entsprechend Anpassungen vor.

Daneben zielt das komplett neu strukturierte FFG auf eine Verschlankung der Entscheidungsstrukturen bei der FFA und auf eine erhöhte Transparenz bei den Vergabeentscheidungen ab. Die bislang unabhängig entscheidenden Unterkommissionen für Verleih-, Vertriebs- und Videoförderung werden zu einem Gremium zusammengelegt, dessen Mitglieder aus Experten-Pools im Rotationsverfahren zum Einsatz kommen. Für die Entscheidungsgremien der FFA sieht das FFG 2017 verbindliche Vorgaben für die geschlechtergerechte Besetzung vor. Außerdem sieht das Gesetz von den bisher möglichen Erfolgsdarlehen für Folgeproduktionen ab; die Drehbuchförderung wird durch Einführung eines zweistufigen Förderkonzepts so erweitert, dass neben Drehbuch- und Treatmentförderung auch eine Förderung der Drehbuchfortentwicklung möglich wird.

---

55 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EG Nr. L 187, 26.6.2014, S. 1.

56 Siebtes Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 7.8.2013, BGBl. I Nr. 47.

57 Beschluss der Kommission vom 1.9.2016 über die Beihilferegelung SA.38418 – 2014/C (ex 2014/N), die Deutschland zur Förderung der Filmproduktion und des Filmvertriebs durchzuführen beabsichtigt, http://ec.eu ropa.eu/competition/state_aid/cases/254981/254981_1779719_147_2.pdf.

58 Filmförderungsgesetz vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3413).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.3.4.1.3 EU-Vorgaben zur beihilferechtlichen Bewertung der Filmförderung

Im Rahmen einer umfassenden Beihilfereform („SAM“) hat die europäische Kommission in den letzten Jahren aus beihilferechtlicher Sicht insbesondere mit den nachfolgend näher erläuterten drei Maßnahmen den Rahmen für die Zulässigkeit mitgliedstaatlicher Filmförderung nachhaltig geprägt und verändert:

Die im Dezember 2013 beschlossene De-Minimis-Verordnung[59] der EU-Kommission erneuerte den Rechtsrahmen für De-Minimis-Förderungen, d. h. nicht meldepflichtige Bagatellförderungen. Danach unterliegen staatliche Förderungen an ein Unternehmen, die in der Summe den Schwellenwert von 200.000 Euro innerhalb von drei Jahren nicht überschreiten, nicht dem europäischen Beihilferegime, sondern lösen allein Dokumentationspflichten auf nationaler Ebene aus.

Ende 2013 verabschiedete die EU-Kommission die sog. Kinomitteilung in einer aktualisierten Form.[60] Mit dem Dokument teilt die EU-Kommission mit, welche Formen staatlicher Förderung im Filmbereich sie aufgrund von Art. 107 Abs. 3 Buchstabe d AEUV wegen ihrer kulturellen Ausprägung vom Beihilfeverbot ausnehmen will. Die ursprüngliche befristete Kinomitteilung aus 2001 wurde 2004, 2007 und 2009 jeweils unverändert verlängert und endete Ende 2012.

Dieser Mitteilung nach muss Filmförderung stets einem kulturellen Produkt zugutekommen, die Mitgliedstaaten müssen insoweit durch ein wirksames und transparentes Überprüfungsverfahren sicherstellen, dass „Beihilfen nur für Produktionen gewährt werden, die nach seinen eigenen nationalen Kriterien einen kulturellen Inhalt haben“. Bei den Förderauflagen öffnet sich die novellierte Kinomitteilung gegenüber den unterschiedlichen Ansätzen in den Mitgliedstaaten: Nach der neuen Mitteilung können die Mitgliedstaaten im Gegenzug für die Förderung verlangen, dass bis zu 160 Prozent des Beihilfebetrags im entsprechenden Mitgliedstaat ausgegeben werden oder der gewährte Beihilfebetrag als prozentualer Anteil an den Ausgaben für Filmproduktionstätigkeiten im entsprechenden Mitgliedsland berechnet wird. Beihilfen für einzelne Teile der Wertschöpfungskette der Filmproduktion sind nicht zulässig. Die Mitteilung gilt ausdrücklich nicht für die Förderung von Games, derartige Förderprogramme unterlägen insoweit dem allgemeinen EU-Beihilferecht (zu Games s. Kap. 2.4.4).

Zuletzt hat die EU-Kommission Mitte 2014 die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) verabschiedet, die in Art. 53 und in Art. 54 [61] erstmals auch zentrale Beihilferegelungen für die erleichterte Freistellung von Beihilfen im Filmbereich begründet. Bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen ist der Anwendung der AGVO wegen des erleichterten und schematisierten Prüfverfahrens auch aus Sicht der EU-Kommission der Vorzug einzuräumen. In Art. 54 stellt die Verordnung insbesondere fest, dass Beihilfen „zur Förderung der Drehbucherstellung sowie der Entwicklung, Produktion, des Vertriebs und der Promotion audiovisueller Werke“ gemäß Artikel 107 Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sind und freigestellt werden können. Die zulässige Beihilfeintensität für die Produktion audiovisueller Werke liegt grundsätzlich bei bis zu 50 Prozent der beihilfefähigen Kosten; in Fällen grenzübergreifender Produktionen, die von mehr als einem Mitgliedstaat finanziert werden und an denen Produzenten aus mehr als einem Mitgliedstaat beteiligt sind, dürfen sie bis zu 60 Prozent und bei schwierigen audiovisuellen Werken sowie Koproduktionen mit bestimmten Ländern bis zu 100 Prozent betragen. Nicht freigestellt werden hingegen Beihilfen für bestimmte Produktionstätigkeiten oder einzelne Teile der Wertschöpfungskette der Produktion; auch Beihilfen für Filmstudioinfrastrukturen werden aus dem Anwendungsbereich der AGVO ausgeschlossen. Die Mitgliedstaaten

59 Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 er Kommission vom 18.12.2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. EG Nr. L 352, 24.12.2013, S. 1, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1407&from=DE.

60 Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke, ABl. C 332 vom 15.11.2013, S. 1.

61 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EG Nr. L 187, 26.6.2014, S. 1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dürfen nach Art. 54 AGVO die Beihilfen mit der Auflage versehen, einen Prozentsatz der bewilligten Beihilfe in dem jeweiligen Mitgliedstaat auszugeben.

Daneben können Beihilfen zum Erhalt und zum Schutz des Filmerbes und ähnlicher Strukturen gemäß Art. 53 Abs. 2 AGVO freigestellt werden; auch Digitalisierungskosten und Kosten zur Einführung anderer neuer Technologien werden hiervon umfasst. Die Beihilfeintensität kann bis zu 100 % betragen.

1.3.4.2 Verfassungsmäßigkeit der Filmförderung nach dem FFG

Die Filmförderung des Bundes, wie sie durch das Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG) vorgesehen wird, wird finanziert durch die sog. Filmabgabe: Die Verwerter von Filmen (insb. Kinowirtschaft, Videowirtschaft, Fernsehveranstalter) zahlen dabei die gesetzlich festgelegte Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion an die Filmförderungsanstalt (FFA), die die Einnahmen als Fördermittel im Rahmen der FFG-Filmförderung nutzt. Bereits 2004 hatten mehrere Kinobetreiber Klage gegen ihre Heranziehung zur Filmabgabe eingereicht. Sie sahen sich zu Unrecht zur Zahlung verpflichtet, da die Kinowirtschaft kein gleichgerichtetes Interesse an der Herstellung deutscher Filme und insbesondere die Kläger ausschließlich Interesse an wirtschaftlich erfolgreichen Produktionen hätten; zudem rügten sie, dass der Bund keine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Kulturförderung habe und die unterschiedlichen Abgabenhöhen, insbesondere mit Blick auf die Fernsehveranstalter, gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit verstießen. Die Klagen wurden 2007 vom VG Berlin als unbegründet abgewiesen, das daraufhin angerufene BVerwG wies die Revisionen 2011 als unbegründet zurück.[62] Der Bund könne sich auf seine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG berufen, außerdem habe der Gesetzgeber mit der rückwirkenden gesetzlichen Festschreibung der Abgabenhöhe für die Fernsehveranstalter im FFG 2010 einen etwaigen Verstoß gegen den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit behoben. Über die von den Kinobetreibern gegen das BVerwG-Urteil und die ursprünglichen Abgabenbescheide eingelegten Verfassungsbeschwerden befand das BVerfG am 28.1.2014, dass die Heranziehung der Kinowirtschaft zur Filmabgabe verfassungsgemäß sei.[63] In seinem Urteil sieht das Gericht die FFG-Vorschriften als von der Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) gedeckt und bestätigt, dass die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für die Inanspruchnahme dieses Kompetenztitels durch den Bund vorliegen. Es folgt der Ansicht, dass der Begriff des Rechts der Wirtschaft weit zu verstehen sei und sieht vorwiegend wirtschaftsrechtliche Regelungen auch dann als zulässig an, wenn diese zugleich kulturelle Zwecke verfolgen. Dem von den klagenden Unternehmen vorgebrachten Vorwurf des Verstoßes gegen die Abgabengerechtigkeit folgt das Gericht nicht: Die zur Abgabe herangezogenen Wirtschaftsbereiche wiesen eine spezifische Nähe zu dem Sachzweck der Filmabgabe auf und bildeten eine mit Blick auf die Finanzierungsverantwortung verbundene, ausreichend homogene Gruppe. Fehlendem wirtschaftlichem Interesse an deutschen Produktionen begegnet das Gericht mit Verweis auf den Marktanteil deutscher Filme an den Kinobesucherzahlen, die ein deutliches Vermarktungsinteresse seitens der Kinowirtschaft belegten.

1.4 RUNDFUNK

1.4.1 Angebote und Inhalte

Das Rundfunkangebot in Deutschland ist vorrangig regional gegliedert. Die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten sind jeweils für ein Bundesland (Bayerischer Rundfunk, Hessischer Rundfunk, Radio Bremen, Saarländischer Rundfunk, Westdeutscher Rundfunk) oder für mehrere Bundesländer (Mitteldeutscher Rundfunk, Norddeutscher Rundfunk, Rundfunk Berlin-Brandenburg, Südwestrundfunk) zuständig. Hinzu

62 BVerwG, Urteil vom 23.02.2011, Az. 6 C 22.10 – BVerwGE 139, 42.
63 BVerfG, Urteil vom 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

kommt das Deutschlandradio mit drei Hörfunkprogrammen sowie als Rundfunkanstalt des Bundesrechts die Deutsche Welle, die Angebote für das Ausland erstellt und in Fernsehen, Radio und Internet verbreitet.

Beim privaten Rundfunk ist die Zulassung von Veranstaltern Sache der Länder. Berlin und Brandenburg haben dafür eine gemeinsame Landesmedienanstalt eingerichtet; das Gleiche gilt für Hamburg und Schleswig-Holstein. Alle anderen Länder haben jeweils eine eigene Landesmedienanstalt und bei der Ausgestaltung des privaten Hörfunks jeweils eigene Schwerpunkte gesetzt.

1.4.1.1 Hörfunk

Im Januar 2016 umfasste das Angebot an terrestrisch verbreiteten Hörfunkprogrammen in Deutschland 283 private und 70 öffentlich-rechtliche Programme (vgl. Tab. 32). Die öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme werden in der Regel im gesamten Sendegebiet einer Rundfunkanstalt oder, bei Mehrländeranstalten, in einem der Bundesländer verbreitet. Beim privaten Hörfunk wurde in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen frühzeitig auch lokaler Rundfunk zugelassen. Inzwischen ist in weiteren Bundesländern privater Hörfunk für lokale Verbreitungsgebiete in Betrieb gegangen.

Das digitale terrestrische Radio, in Deutschland ab 1995 mit Pilotprojekten eingeführt, hat sich mit dem damaligen Standard für Digital Audio Broadcasting (DAB) nicht durchsetzen können. Vor diesem Hintergrund wurde 2011 der Sendebetrieb mit dem neuen Standard DAB+ aufgenommen, der dank höherer Kompression mehr Programme verbreiten kann. Nach den neuesten Daten schwankt die Zahl der digital verbreiteten Hörfunkprogramme je nach Bundesland zwischen 20 (im Saarland und Thüringen) und 73 (in Bayern), darunter 13 bundesweit verbreitete Programme.[64] Zu den bundesweiten digitalen Hörfunkprogrammen gehören auch die drei Programme des Deutschlandradios, und bei den regionalen Programmen sind jeweils alle per UKW verbreiteten und teilweise zusätzliche, nur digital verbreitete Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten enthalten.

Darüber hinaus gewinnt das Internet als Verbreitungsweg an Bedeutung. Im Webradiomonitor 2016 wurden 2.453 Online-Audio-Angebote von 1.752 Anbietern verzeichnet, davon waren 247 Anbieter von UKW/DAB+-Simulcast-Webradio für bestehende Hörfunkprogramme und 1.505 Online-Only-Anbieter mit Webradios, Radio-Aggregatoren, Musik-Streaming-Diensten oder User Generated Radio.[65] Daneben wurden noch mehr als 7.600 User Generated Radio-Streams und redaktionell kuratierte Playlists der Streaming-Plattformen ermittelt. Beim Vergleich der Programmformate wurde festgestellt, dass die Simulcast-Programme mehrheitlich klassische Radioformate bedienen, während die Online-Only-Programme mehrheitlich Formate für spezielle Zielgruppen anbieten. Insofern tragen sie erkennbar zur Angebotsvielfalt bei.

64 Vgl. http://digitalradio.de/index.php/de/digitale-radioprogramme - demnach sind gegenüber dem Stand der Tabelle 32 inzwischen weitere DAB-Programme in Betrieb genommen worden, sowohl von privaten als auch von öffentlich-rechtlichen Veranstaltern.

65 Goldhammer 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 32: Hörfunkprogramme nach Bundesländern und Verbreitungsweg Anfang 2016

	Private Programme					Öffentlich-rechtliche Programme			
Bundesland	UKW landes-weit	UKW lokal	DAB lan-desweit	DAB lokal	gesamt	Landesrundfunkanstalten	UKW landes-weit	DAB	gesamt
Baden-Württemberg	1	18	11	0	23	BR (Bayern)	5	10	10
Bayern	1	69	5	34	84	hr (Hessen)	6	6	6
Berlin/Brandenburg	20	8	8	0	29	MDR (SN, ST, TH)	7	8	8
Bremen	2	1	0	0	3	NDR (HH,MV,SH,NS)	8	11	10
Hamburg/Schleswig-Holstein	9	3	6	0	15	RB (Bremen)* **	4	5	3
Hessen	5	3	6	0	7	RBB (BE, BB)*	7	7	6
Mecklenburg-Vor-pommern	2	5	0	0	6	SR (Saarland)	4	5	5
Niedersachsen	3	6	0	0	8	SWR (BW, RP)	7	8	8
Nordrhein-Westfalen	1	45	1	0	45	WDR (NRW)**	6	11	10
Rheinland-Pfalz	3	16	1	0	20	Gemeinschaftsprogr.	2	2	2
Saarland	1	6	1	0	7				
Sachsen	4	15	0	0	19				
Sachsen-Anhalt	3	1	3	1	4				
Thüringen	3	0	0	0	3				
Länder gesamt	*54*	*180*	*17*	*13*	*264*	*gesamt*	*51*	*16*	*67*
Bundesweite Programme		Satellit	UKW	DAB	gesamt	Satellit	UKW	DAB	gesamt
		18	-	8	19	3	2	3	3
Private gesamt					**283**	**Öffentlich-rechtliche gesamt**			**70**

Landesweit oder lokal über den jeweiligen Verbreitungsweg empfangbare Programme. Summen bereinigt um bundesweite Programme mit zusätzlicher Verbreitung in den Ländern und Simulcastausstrahlungen über UKW und DAB. In mehreren Ländern verbreitete Programme zählen in der Summe nur einfach.
* Inkl. Funkhaus Europa (Gemeinschaftsprogramm von WDR, RB, RBB, SWR International).
** Inkl. Nordwestradio (Gemeinschaftsprogramm von RB, NDR).
Quelle: ALM 2016b, S. 128.

1.4.1.2 Fernsehen

Die am meisten genutzten Verbreitungswege für Fernsehprogramme in Deutschland sind 2016 Satellit (46,5 % der TV-Haushalte), Kabel (45,9 %), Terrestrik (9,0 %) und IPTV (6,2 %).[66] Die Satellitenübertragung ist seit 2010 vollständig digitalisiert, beim Kabel schreitet die Digitalisierung voran und erreicht inzwischen 82,1 Prozent der Kabelhaushalte. Die terrestrische Verbreitung erfolgt seit vielen Jahren nur noch digital; sie befindet sich in der Umstellung von DVB-T, das ab 2017 stufenweise abgeschaltet wird, auf DVB-T2 (s. unten Kap. 3.2). Mit der neuen Technik können mehr Programme verbreitet werden, und dies in HD-Qualität. Die öffentlich-rechtlichen Programme werden weiterhin frei zugänglich sein, hingegen werden werbefinanzierte terrestrisch verbreitete Programme künftig verschlüsselt und nur gegen Entgelt zugänglich sein.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten 2016 insgesamt in Deutschland 20 Fernsehprogramme an. Zwei weitere Programme wurden Ende September eingestellt zugunsten des neuen Online-Angebots „funk“, das nur über das Internet verbreitet wird. Das Programmangebot der privaten Veranstalter umfasst zum

66 Kunow 2016, S. 42. Da manche Haushalte mehrere Übertragungswege nutzen, ergibt sich eine Summe von über 100 Prozent.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Jahresanfang 2016 insgesamt 403 Programme, davon 15 Vollprogramme, 2 Fensterprogramme, 56 Spartenprogramme, 86 Pay-TV-Programme, 22 Teleshopping-Programme und 222 landesweite, regionale oder lokale Programme.[67]

Eine aktuelle Untersuchung zu den Programminhalten der fünf am meisten genutzten Fernseh-Vollprogrammen zeigt ihre unterschiedlichen Profile (vgl. Tab. 33). Bei den Hauptprogrammen von ARD und ZDF machen die Informationssendungen, Sportsendungen nicht berücksichtigt, jeweils rund 40 Prozent der Sendezeit aus, bei RTL knapp ein Viertel, bei Sat.1 und ProSieben noch deutlich weniger. Bei RTL und Sat.1 ist der Schwerpunkt des Programmprofils bei non-fiktionaler Unterhaltung, bei ProSieben sind es die fiktionalen Sendungen, die das Programm prägen.

Beim Pay-TV wurden zur Jahresmitte 2016 vom VPRT 105 deutschsprachige Programme gezählt, davon 85 in Deutschland zugelassene und 19 nicht in Deutschland lizenzierte.[68] Davon sind 43 der Unterhaltung gewidmet, 21 dem Sport, 16 der Dokumentation, 9 den Kinderprogrammen und 16 der Musik. Ein großer Teil der Angebote steht auch als Video-on-Demand zum Abruf bereit.

Tabelle 33: Programmstrukturen der meistgenutzten Fernsehprogramme 2015 (in Prozent)

Programmcharakteristik	ARD	ZDF	RTL	Sat.1	Pro Sieben
Sendungen	95,9	95,8	78,3	78,1	78,4
darunter					
• *Information*	*39,2*	*43,8*	*22,6*	*13,8*	*8,2*
• *Sport*	*6,8*	*5,5*	*1,3*	*0,5*	-
• *fiktionale Unterhaltung*	*36,1*	*32,2*	*17,9*	*21,3*	*65,8*
• *non-fiktionale Unterhaltung*	*7,9*	*8,6*	*36,1*	*42,1*	*4,2*
• *Kindersendungen*	*5,9*	*5,7*	*0,4*	*0,4*	*0,2*
Werbung u. Sponsoring	1,3	1,6	15,6	15,6	15,2
Programmtrailer etc.	9,6	8,1	7,4	6,8	6,4
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Basis: Gesamtsendezeit.
Quelle: Krüger 2016, S. 168.

1.4.1.3 Bürgermedien

Neben den professionell gestalteten Programmangeboten der Rundfunkanstalten und der kommerziellen Veranstalter gibt es zahlreiche Angebote, bei denen es nicht nur um die Qualität des Programmangebots, sondern um Partizipationsmöglichkeiten und die Förderung von Medienkompetenz geht. In jedem Bundesland sind solche Angebote zu verzeichnen, insgesamt werden Anfang 2016 179 solcher Projekte gezählt.[69] Sie sind ganz unterschiedlich gestaltet. Lernradios und Hochschulrundfunk gibt es insbesondere in Bayern und Nordrhein-Westfalen, Offene Kanäle in Rheinland-Pfalz, Bürgerfunk in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

1.4.2 Wirtschaft und Organisation

Der Rundfunk ist auch wirtschaftlich ein bedeutendes Betätigungsfeld. Der Produktionswert der Rundfunkveranstalter in Deutschland 2014 beträgt rund 18,7 Mrd. Euro (vgl. Tab. 34). Dieser Wert umfasst vor allem Rundfunkbeiträge, Werbeeinnahmen, Erträge aus Abonnementgebühren beim Pay-TV sowie Umsätze aus

67 ALM 2016b, S. 64.
68 VPRT 2016, S. 8.
69 ALM 2016b, S. 57.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

weiteren Unternehmensaktivitäten, z. B. Teleshopping und Merchandising (Verkauf von werbewirksamen Nebenprodukten)[70]. Knapp die Hälfte des Produktionswertes entfiel 2014 auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Zahl der Erwerbstätigen ist bei den Rundfunkanstalten seit 2010 zurückgegangen, während sie bei den privaten Veranstaltern deutlich zugenommen hat und sich der Zahl bei den Rundfunkanstalten annähert.

Tabelle 34: Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Rundfunks 2010 bis 2014

	2010	2012	2014
Rundfunk gesamt			
Produktionswert in Mio. EUR	16.897	17.349	18.690
Vorleistungen in Mio. EUR	11.101	10.787	12.628
Bruttowertschöpfung in Mio. EUR	5.796	6.562	6.156
Zahl der Erwerbstätigen	44.271	44.216	48.040
Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Tsd. EUR	123	148	128
Öffentlich-rechtlicher Rundfunk			
Produktionswert in Mio. EUR	8.691	8.599	9.215
Vorleistungen in Mio. EUR	5.637	5.148	5.621
Bruttowertschöpfung in Mio. EUR	3.054	3.451	3.594
Zahl der Erwerbstätigen	28.427	25.277	25.241
Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Tsd. EUR	107	137	142
Privater Rundfunk			
Produktionswert in Mio. EUR	8.207	8.750	9.474
Vorleistungen in Mio. EUR	5.464	5.639	7.006
Bruttowertschöpfung in Mio. EUR	2.743	3.112	2.562
Zahl der Erwerbstätigen	18.730	18.939	22.799
Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Tsd. EUR	146	164	112

Quellen: ALM 2011b, S. 25; BLM et al. 2013, S. 20; LFK et al. 2015, S. 43.

1.4.2.1 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgt ganz überwiegend durch Rundfunkbeiträge der Haushalte und Betriebsstätten. Bis 2012 war die Rundfunkgebühr davon abhängig, ob ein Hörfunk- oder Fernsehgerät bereitgehalten wurde; seit 2013 ist es eine Pauschale für jeden Haushalt und, abhängig von der Betriebsgröße, für jeden Betrieb. Damit wird vor allem der Tatsache Rechnung getragen, dass heute jeder Computer mit Netzzugang auch Rundfunkprogramme empfangen kann. Durch diese Veränderung sind die Beitragseinnahmen der Rundfunkanstalten so weit angestiegen, dass die Einnahmen deutlich den Bedarf überstiegen, den die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) anerkannt hatte. Daraufhin wurde der monatliche Rundfunkbeitrag ab April 2015 von 17,98 Euro auf 17,50 Euro gesenkt.

Aufschluss über die unterschiedlichen Ertragsquellen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ohne die aus Bundesmitteln finanzierte Deutsche Welle) bietet der Bericht der KEF. Er zeigt, dass die Rundfunkbeiträge die wesentliche Ertragsquelle darstellen (vgl. Tab. 35). Weitere Ertragsquellen wie Werbung[71] und Sponsoring sind demgegenüber nachrangig. Finanzerträge werden insbesondere durch die Anlage der Rücklagen für die betriebliche Altersversorgung erzielt, Kostenerstattungen aus der Kooperation mit anderen Rundfunkveran-

70 Gebühren für Kabelanlagen und Ausgaben für Rundfunktechnik sind hier nicht enthalten.

71 Bei den ARD-Anstalten wird die Werbung, anders als beim ZDF, über Tochtergesellschaften abgewickelt, die zugleich das Werberahmenprogramm finanzieren. Deshalb erscheinen die Nettowerbeumsätze nur teilweise in den Haushalten der Rundfunkanstalten. Die KEF beabsichtigt, die Berechnungen für die Bedarfsanmeldungen künftig zu vereinheitlichen; vgl. KEF 2016, S. 210f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

staltern, sonstige betriebliche Erträge aus Programmverwertungen, Koproduktionen sowie Mieten und Pachten. Beteiligungserträge resultieren vor allem aus unmittelbaren Beteiligungsunternehmen und konsolidierten Erträgen der Werbegesellschaften.

Tabelle 35: Erträge der Rundfunkanstalten 2013 bis 2016 (in Mio. EUR)

	Rundfunk-beiträge	Werbe-erträge	Sponsoring	Finanz-erträge	Kosten-erstattungen	Sonstige betriebl. Erträge	Beteiligungs-erträge
2013	7.480,8	253,3	38,6	166,0	119,1	582,4	23,5
2014	8.082,1	275,2	49,0	187,5	122,4	609,8	16,1
2015*	7.842,5	232,1	35,7	166,9	100,6	623,0	13,7
2016*	7.825,1	260,1	43,1	155,0	106,9	595,3	12,9

* Planzahlen.
Quelle: KEF 2016, S. 196-258; eig. Berechnungen.

1.4.2.2 Privater Rundfunk

Die wirtschaftliche Lage des privaten Rundfunks zeigt sich für die letzten Jahre beim Hörfunk und bei den landes- und bundesweiten Fernsehveranstaltern stabil (vgl. Tab. 36). Demgegenüber können die lokalen Fernsehprogramme ihre Kosten nicht decken.

Tabelle 36: Kostendeckungsgrad der privaten Rundfunkveranstalter 2000 bis 2015 (in Prozent)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Fernsehen								
Bundesweit	98	120	117	116	119	109	107	108
Landesweit	107	116	102	104	103	103	103	103
Lokal	94	92	97	93	90	89	93	94
Hörfunk								
Bundesweit	86	91	93	98	101	102	107	104
Landesweit	130	129	119	123	121	126	123	120
Lokal	108	114	108	109	110	108	106	104

* Prognosen der Unternehmen zum laufenden Geschäftsjahr.
Quellen: DIW 2002, S. 19f.; LFK et al. 2015, S. 33.

1.4.2.2.1 Privates Fernsehen

Trotz der über 400 privaten Fernsehprogramme sind es weiterhin zwei Unternehmensgruppen, die neben den Rundfunkanstalten die größten Marktanteile auf sich vereinigen: Einerseits die RTL Group, die 2015 mit den Programmen RTL, Vox, RTL II, Super RTL, RTL Nitro und n-tv einen Zuschaueranteil von 22,9 Prozent erreicht hat, andererseits ProSiebenSat.1 mit den Programmen Sat.1, ProSieben, Kabel1, Sat.1 Gold, Sixx und ProSieben Maxx und einem Zuschaueranteil von 19,9 Prozent.[72]

Ein Überblick über die längerfristige Entwicklung zeigt, dass die Zuschaueranteile für die führenden Programme tendenziell zurückgehen – jedes von ihnen hatte 2015 einen geringeren Marktanteil als 2010. Dafür hat der Anteil der sonstigen Programme zugenommen – zu denen aber auch kleinere Programme der beiden Unternehmensgruppen und der Rundfunkanstalten gehören (vgl. Tab. 37).

Beim Pay-TV hat sich ebenfalls die Zahl der angebotenen Programme erhöht.

72 http://www.kek-online.de/medienkonzentration/zuschaueranteile.html.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 37: Anteile der Fernsehprogramme an der Fernsehnutzung 2000 bis 2015 (in Prozent)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Das Erste (ARD)	14,3	13,5	13,2	12,4	12,3	12,1	12,5	11,6
ZDF	13,3	13,5	12,7	12,1	12,6	12,8	13,3	12,5
Dritte (8 Progr.)	12,7	13,6	13,0	12,5	12,6	13,0	12,4	12,5
RTL	14,3	13,2	13,6	14,1	12,3	11,3	10,3	9,9
Sat.1	10,2	10,9	10,1	10,1	9,4	8,2	8,1	7,9
ProSieben	8,2	6,7	6,3	6,2	5,9	5,7	5,5	5,3
RTL II	4,8	4,2	3,8	3,6	4,0	4,2	3,9	3,7
VOX	2,8	4,2	5,6	5,6	5,8	5,6	5,2	5,1
Kabel1	5,5	3,8	3,9	4,0	3,9	4,0	3,8	3,8
Sonstige	13,9	16,4	17,8	19,4	21,0	23,1	25,1	27,7

Basis: Zuschauer ab 3 Jahre, Montag bis Sonntag, rund um die Uhr.
Quellen: Darschin/Gerhard 2003, S. 159f.; Zubayr/Gerhard 2006, S. 129; ALM 2011a, S. 77, 2012, S. 69, 2013, S. 55, 2014, S. 55, 2015, S. 69, 2016b: 75.

1.4.2.2.2 Privater Hörfunk

Die privaten Hörfunkprogramme sind zum größten Teil für kleine, lokale Verbreitungsgebiete zugelassen. Im nordrhein-westfälischen Zwei-Säulen-Modell ist ausdrücklich vorgesehen, dass sich die örtlichen Zeitungsverleger an den Betriebsgesellschaften am Lokalfunk beteiligen können, damit diese nicht auf dem lokalen Werbemarkt einem zu harten Wettbewerb ausgesetzt sind. Insofern kann sich hier die Konzentration auf dem lokalen Zeitungsmarkt im lokalen Hörfunk abbilden, wenn auch konzeptionell ohne Durchgriff der Verleger auf das publizistische Konzept des Lokalradios. Aber auch andere Unternehmensgruppen haben sich an zahlreichen Hörfunkveranstaltern beteiligt und damit nach Einschätzung der Landesmedienanstalten einen nennenswerten Anteil am Meinungsmarkt Hörfunk errungen (vgl. Tab. 38).

Tabelle 38: Unternehmensgruppen mit Beteiligungen an mehreren privaten Hörfunkprogrammen 2015

Unternehmensgruppen mit Beteiligungen im privaten Hörfunk	Anzahl der Hörfunkprogramme mit direkter oder indirekter Beteiligung	Anteil der Medienunternehmen am Meinungsmarkt Hörfunk in Prozent
RTL Group	19	7,6
Regiocast	16	3,8
Burda	21	3,2
Oschmann-Gruppe	36	2,8
Medien-Union/SWMH	16	2,3
Nordwest-Zeitung	13	2,1
Axel Springer	11	2,1

Quelle: ALM 2016b, S. 163 ff.

1.4.3 Nutzung

1.4.3.1 Hörfunk

Hörfunk ist nach dem Fernsehen das am weitesten verbreitete und am meisten genutzte Massenmedium. Von der Bevölkerung ab 14 Jahren leben über 96 Prozent in einem Haushalt mit mindestens einem Radiogerät, darunter 80 Prozent mit einer Stereoanlage, 63 Prozent mit einem Radiowecker und 10 Prozent mit einem

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

WLAN-/Internetradio.[73] Jugendliche sind jedoch nicht immer mit einem eigenen Radioempfänger ausgestattet; von den 12- bis 19-Jährigen haben insgesamt 54 Prozent ein eigenes Gerät.[74]

Täglich werden drei Viertel der deutschsprachigen Bevölkerung ab 10 Jahren vom Radio erreicht, und die durchschnittliche Hördauer beträgt fast drei Stunden. Verglichen mit den Vorjahren hat beides etwas abgenommen; das Radio wird etwas weniger genutzt als in früheren Jahren (vgl. Tab. 39). Betrachtet man jedoch die Verweildauer, also die Zeit, die die Hörerinnen und Hörer tatsächlich mit dem Radio verbringen, so ist diese in den letzten Jahren nur wenig verändert.

Tabelle 39: Radio: Tägliche Reichweite, Hör- und Verweildauer der tatsächlichen Hörer 2000 bis 2015

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Reichweite (Hörer) in Prozent	79,0	79,3	76,7	77,0	77,8	77,3	77,4	75,2
Hördauer in Min. pro Tag	209	193	186	186	187	186	181	178
Verweildauer in Min. pro Tag	265	244	242	241	240	241	234	237

Basis: 2000 u. 2005: Personen ab 14 Jahren, 2010–2015: deutschspr. Bevölkerung ab 10 Jahren, Mo–So, 5–24 Uhr.
Quellen: Klingler/ Müller 2003, S. 416, 2006, S. 479; ALM 2012, S. 172, 2013, S. 165, 2014, S. 147ff., 2016b, S. 143.

Eine aktuelle Befragung von Webradio-Nutzern zeigt, dass bei ihnen die Radio- bzw. Musiknutzung etwa zur Hälfte über das Internet erfolgt, die traditionellen Nutzungswege also nicht vollständig von der Online-Nutzung verdrängt werden.[75] Bei den gewünschten Inhalten liegen auch bei den Webradio-Nutzern die Simulcast-Angebote vorn, die auch mit dem Radio empfangen werden können, oder deren Online-Submarken. Nachmittags und abends verschiebt sich die Präferenz eher zu Musik-Streaming-Diensten. Neben der Musik werden aber auch andere traditionelle Elemente des Hörfunkprogramms wie Nachrichten, Wetterbericht oder lokale und regionale Informationen als Online-Angebote genutzt.

1.4.3.2 Fernsehen

Ein Fernsehgerät findet sich in 99 Prozent aller deutschen Haushalte, und in 52 Prozent sind es sogar zwei oder mehr.[76] Und täglich nutzen etwa 80 Prozent der Personen ab 14 Jahren das Fernsehen (vgl. Tab. 40). Die Sehdauer, im Durchschnitt aller, die ein Fernsehgerät haben, ist in den letzten Jahren nahezu konstant. Betrachtet man nur die Sehdauer jener Personen, die an einem Tag tatsächlich den Fernseher genutzt haben, so beträgt sie im Durchschnitt 5 Stunden und 31 Minuten, das ist ein geringfügiger Anstieg gegenüber den Vorjahren.

Tabelle 40: Fernsehen: Tägliche Reichweite, Seh- und Verweildauer der tatsächlichen Seher 2000 bis 2015

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Reichweite (Seher) in Prozent	85	89	86	-	-	-	-	80	-
Sehdauer in Min. pro Tag	190	211	223	225	222	221	221	223	223
Verweildauer in Min. pro Tag	272	296	321	324	326	327	325	331	333

Basis: Personen ab 14 Jahren, Mo-So. 5-24 Uhr.
Quellen: ARD-Werbung 2015, S. 65; AGF 2016a, 2016b.

73 Vgl. Media Perspektiven Basisdaten 2015, S. 63; Basis: Verbrauchs- und Medienanalyse 2015.
74 Media Perspektiven Basisdaten 2015, S. 64; Basis: JIM-Studie 2015 des Medienpädagogischen Forschungsverbundes Südwest.
75 Vgl. zum folgenden Goldhammer 2016, Webradiomonitor, S. 12ff.
76 Vgl. Media Perspektiven Basisdaten 2015, S. 63.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.4.4 Recht und Regulierung

Für den Bereich des Rundfunks nimmt das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber in die Pflicht, einen Ordnungsrahmen auszugestalten, der gewährleistet, dass „das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspricht“.[77] Anders als bei der Presse sieht das Gericht es hier als erforderlich an, die Meinungsvielfalt positiv zu sichern und mögliche Risiken für eine einseitige Einflussnahme auf die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch Staat oder einzelne gesellschaftliche Kräfte effektiv abzuwehren. Die Spruchpraxis des BVerfG hat diesen gesetzgeberischen Auftrag konkretisiert. Zusammen mit Vorgaben durch das europäische Recht ist das einfachgesetzliche Rundfunkrecht so wesentlich weiter ausdifferenziert worden als etwa der Pressebereich.

Die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunkbereich liegt mangels einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung an den Bund bei den Ländern (Art. 30, 70 GG). Dadurch ist die Rundfunkgesetzgebung zunächst föderal gebrochen: In den Bundesländern gelten jeweils landesweite Landesmediengesetze bzw. im Falle bilateraler Länderstaatsverträge gemeinsame Medienstaatsverträge. Mit dem Ziel eines bundeseinheitlichen Regelwerks jedenfalls für bundesweiten Rundfunk haben die Länder einen gemeinsamen Rundfunkstaatsvertrag geschlossen. Dieser Staatsvertrag – oder Änderungen daran – werden von den Ministerpräsidenten der Länder unterzeichnet und dann von den jeweiligen Länderparlamenten als Landesgesetz ratifiziert. Für Anbieter bundesweiten Rundfunks ist damit vor allem der Rundfunkstaatsvertrag (RStV)[78] maßgeblich, für Anbieter landesweiter Programme die jeweiligen Landesmediengesetze. Daneben bestehen spezielle gesetzliche Regelungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, teils in Landesmediengesetze integriert, teils als eigenständige Staatsverträge.

Das Rundfunkrecht ist dabei stark geprägt durch europäisches Recht: Insbesondere die Vorschriften der 2007 novellierten Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie; früher: EG-Fernsehrichtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“)[79] sowie der Europaratskonvention[80] hatten und haben Einfluss auf die Rundfunkgesetzgebung; im Bereich des digitalen Fernsehens sind daneben Vorschriften der Rahmenrichtlinie[81], der Zugangsdiensterichtlinie[82] und der Universaldienstrichtlinie[83] im nationalen Recht zu berücksichtigen. Im Bereich

77 Vgl. BVerfGE 12, 205 (262).

78 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag) vom 31.08.1991, zuletzt geändert durch den Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 3.–7.12.2015.

79 Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.03.2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. EG Nr. L 95, 15.4.2010, S. 1.

80 Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5.05.1989; geändert durch das Protokoll des Europarats vom 9.09.1998, in Kraft getreten am 1.03.2002.

81 Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste („Rahmenrichtlinie“), ABl. EG Nr. L 108, 24.4.2002, S. 33, zuletzt geändert durch Berichtigung der Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 337 vom 18.12.2009), ABl. EG Nr. L L 241, 10.9.2013, S. 8.

82 Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie); ABl. EG Nr. L 108, 24.4.2002, S. 7, geändert durch Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 337, 18.12.2009, S. 37.

83 Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108, 24.4.2002, S. 51, geändert durch Berichtigung der Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, ABl. EG Nr. L 241, 10.9.2013, S. 9.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden daneben immer wieder die Anwendbarkeit der EU-Regelungen zu staatlichen Beihilfen und die der Transparenzrichtlinie[84] diskutiert.

Der Begriff des „Rundfunks“ lässt sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive (Art. 5 Abs. 1 GG) nicht abschließend definieren. Rundfunk wird durch die elektromagnetische Verbreitungsform geprägt, durch die eine räumliche und/oder zeitliche Distanz zwischen Anbieter und Nutzer überwunden wird, wobei Inhalte jeglicher Art übermittelt werden und diese sich an die Allgemeinheit wenden. Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff wird dabei weit verstanden und ist entwicklungsoffen. Die Rundfunkgesetze der Länder orientieren sich in ihren Begriffsbestimmungen regelmäßig am Wortlaut von § 2 Abs. 1 RStV, der seit 2009 eine europarechtlich geprägte Definition anführt: „Rundfunk ist ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen.“ Zentrales Abgrenzungskriterium ist damit die Linearität des Dienstes, und nicht wie zuvor der teils schwierig abzugrenzende Begriff der „Darbietung“. Für den Rundfunkbegriff ist damit unwesentlich, welchen Inhalts das audiovisuelle Angebot ist, in welcher Technik (analog/digital, Hörfunk/Fernsehen) und über welche Plattform (Terrestrik/Satellit/Breitbandkabel/DSL/ Mobilfunk etc.) das Angebot verbreitet wird. Ausnahmen bestehen für Hörfunkangebote im Internet, die lediglich anzeige-, aber nicht lizenzpflichtig sind, sowie Angebote, die technisch bedingt weniger als 500 Rezipienten gleichzeitig haben. Auch für Teleshopping-Kanäle gelten in der Regel nicht alle inhaltlichen Vorgaben des RStV. Ebenfalls unerheblich ist, ob das Angebot verschlüsselt und bzw. oder nur gegen Entgelt (Pay-TV) angeboten wird.

Die Rundfunkfreiheit ist nach Sicht des BVerfG für die freiheitlich-demokratische Grundordnung von schlechthin konstituierender Bedeutung.[85] Der Rundfunk ist „Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung“.[86] Der Gesetzgeber ist gehalten, dem dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit Rechnung zu tragen und eine positive Ordnung zu schaffen, die sicherstellt, dass der Rundfunk organisatorisch wie programminhaltlich pluralistischen Anforderungen gerecht wird. Zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert sind.[87] Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rundfunkregulierung sehen die Rundfunkgesetze der Länder eine ausdifferenzierte Marktzutrittsregulierung für private Rundfunkveranstalter vor. So postulieren die Landesgesetze für Rundfunkveranstalter ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (Rundfunkzulassung); für bundesweite Veranstalter gilt der Lizenzvorbehalt der §§ 20, 20a RStV. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass nur solche Veranstalter zugelassen werden, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit erwarten lassen. Zulassung sowie Aufsicht über die privaten Hörfunk- und Fernsehveranstalter erfolgt über die jeweils zuständige Landesmedienanstalt, die über die Einhaltung der rundfunkrechtlichen Vorschriften wacht und gegebenenfalls Regulierungs- und Ordnungsinstrumente, mit dem Entzug der Sendelizenz als Ultima Ratio, einsetzen kann. Die Landesmedienanstalten sind staatsfern organisiert und verfügen über gruppenplural zusammengesetzte Entscheidungsorgane oder Expertengremien. Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM), der Zusammenschluss aller 14 Landesmedienanstalten, koordiniert die Tätigkeit vor allem mit Blick auf bundesweite Veranstalter.[88] Dazu greifen die einzelnen Anstalten auf besondere zentrale Kommissionen zurück, die als Organe der jeweiligen Anstalt handeln.

84 Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16.11.2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (kodifizierte Fassung), ABl. EG Nr. L 318, 17.11.2006, S. 17.
85 BVerfGE 35, 202 (219).
86 BVerfGE 12, 205 (260).
87 BVerfGE 57, 295 (320); 83, 238 (296); 95, 220 (236).
88 http://www.die-medienanstalten.de.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Seit der Einführung privater Rundfunkveranstalter 1984 wird das Nebeneinander von öffentlich-rechtlich und privatwirtschaftlich organisiertem Rundfunk als Duales System bezeichnet, wobei die öffentlich-rechtlich ausgestaltete Seite die private Veranstaltung in ihrer jetzigen Form aus verfassungsrechtlichen Gründen gerade bedingt: Die gegenüber dem Standard beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelockerten rechtlichen Bindungen des privaten Rundfunks (Verringerung der programmlichen Anforderungen auf einen „Grundstandard gleichwertiger Vielfalt“) gelten nur so lange und so weit, als ein an den höheren Anforderungen orientierter öffentlich-rechtlicher Rundfunk die Aufgabe der Grundversorgung erfüllt.[89] Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden aufgrund von Landesgesetzen oder Staatsverträgen errichtet, interne Aufsichtsgremien sind staatsferne und gruppenplural zusammengesetzte Räte, die Finanzierung erfolgt ebenfalls staatsfern aus dem Rundfunkbeitrag. Die Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterliegen aus Gründen der Rundfunkfreiheit einer nur beschränkten Rechtsaufsicht durch die Länder.

In Abgrenzung zur Kompetenz der Länder bei der Rundfunkregulierung hat der Bundesgesetzgeber die Kompetenz zur Gesetzgebung für die Telekommunikation (s. Kap. 3.2) und damit auch über die technische Infrastruktur der Rundfunkdistribution, so dass es in Überlappungsbereichen (z. B. der Frequenzregulierung oder Fragen der Netzneutralität) zu Kooperations- und Einbeziehungspflichten der Akteure der beiden Gesetzgebungsebenen kommt (s. Kap. 4.3). Zudem gibt der Bund mit dem Deutsche-Welle-Gesetz[90] der Auslandsrundfunkanstalt Deutsche Welle die gesetzliche Grundlage. Daneben prägen natürlich auch die für andere Medien relevanten, allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen wie das Urheberrecht (s. Kap. 3.8) oder der Jugendmedienschutz (s. Kap. 3.7) die Tätigkeit von Rundfunkanbietern.

1.4.4.1 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

1.4.4.1.1 Strukturelle Veränderungen für private Rundfunkanbieter

Die größten Veränderungen für private Rundfunkveranstalter ergaben sich aus den Rundfunkänderungsstaatsverträgen, von denen es im Berichtszeitraum gleich mehrere gab. Aus Sicht des Privatfunks waren es vor allem der 13. (2009) und der 18. (2015) Rundfunkänderungsstaatsvertrag, die praxisrelevante Änderungen enthielten. Wo der 13. RÄStV vor allem die Reform der europäischen Vorgabe gemäß der reformierten AVMD-Richtlinie umsetzte und neben dem angepassten einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff auch die Möglichkeiten des Product Placements liberalisierte, führte der 18. RÄStV das Verbot regional eingespielter Werbefenster bei bundesweit zugelassenen Programmen ein.

Daneben wurde im Rahmen von Änderungen an den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen und Medienstaatsverträgen auch der Ordnungsrahmen auf der einzelnen Landesebene modernisiert. Die relevantesten Änderungen ergaben sich aus Anpassungsbedarfen der Landesgesetze an den neuen Rundfunkbegriff, den im RStV geänderten Werberechtsrahmen, der Zusammensetzung und Organisation der Entscheidungsgremien der Landesmedienanstalten und Änderungen in den Frequenzvergabeverfahren auf Landesebene nach einer vorherigen Änderung des TKG (s. dazu Kap. 3.2).

1.4.4.1.1.1 Öffnung des Ordnungsrahmens für Produktplatzierungen

Nach der 2007 beschlossenen Reform der „Fernsehen ohne Grenzen“-Richtlinie zu einer Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie hatten die Landesgesetzgeber die nötigen Änderungen vor allem im Rahmen des 13. RÄStV in die deutsche Medienordnung integriert. Einer der zentralen Punkte der Reformen auf EU-Ebene betraf die Liberalisierung von Product Placement: Die AVMD-Richtlinie, und in ihrer Umsetzung der RStV, verbietet grundsätzlich Produktplatzierungen, erlaubt aber Ausnahmen für Kinofilme, Filme und Serien sowie

89 Vgl. BVerfG 73, 118 (158 f.).
90 Deutsche-Welle-Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.01.2005 (BGBl. I S. 90), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 4.04.2016 (BGBl. I S. 569).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Sportsendungen und Unterhaltungssendungen, solange keine Beeinträchtigung der redaktionellen Unabhängigkeit erfolgt, keine unmittelbaren Kaufaufforderungen oder übermäßigen Hervorhebungen gezeigt werden und der Anbieter auf die Produktplatzierung zu Beginn und Ende einer Sendung hinweist. In Kindersendungen sind Produktplatzierungen unzulässig.

Während die vorherigen quantitativen Werbezeitbegrenzungen beibehalten worden sind, wurde die Mindestlänge von Filmen und Nachrichtensendungen, die von Werbung unterbrochen werden dürfen, auf 30 Minuten verringert.

1.4.4.1.1.2 Debatte und Verbot regional begrenzter Werbefenster in bundesweitem TV-Programm

Um an Werbemärkte zu gelangen, für die Spots im bundesweiten Fernsehen nicht attraktiv sind, erscheint die technische Möglichkeit dezentraler Werbefenster interessant: Dabei werden regional unterschiedliche Werbeblöcke über das Kabelnetz verbreitet, vergleichbar den regionalen Werbeblöcken im ARD-Hauptprogramm. 2012 kündigte die Sendergruppe ProSiebenSat.1 an, dezentrale Werbung in ihren bundesweiten Programmen ausspielen zu wollen. Kritik an dieser Entwicklung gab es mit Blick auf die mögliche Abwanderung lokaler und regionaler Werbetreibender von den regionalen Tageszeitungen und lokalen wie regionalen Fernseh- und Hörfunkveranstaltern. Die zuständige Landesmedienanstalt mabb hat der Maßnahme nicht die rundfunkrechtliche Unbedenklichkeit bescheinigt. Da Werbung Teil des Rundfunkprogramms sei, die Senderlizenzen aber nur für bundesweites Fernsehen vergeben worden waren, dürften regionale beschränkte Fenster in den Werbeblöcken nicht geschaltet werden. Die Sendergruppe klagte auf Feststellung, dass die regional beschränkte Werbung zulässig sei. Das VG Berlin schloss sich zunächst der Sichtweise der mabb an und wies die Klage ab[91], das BVerwG urteilte dann im Rahmen der Sprungrevision anders[92]: Die regionale Differenzierung von Werbespots bedürfe keiner gesonderten rundfunkrechtlichen Erlaubnis, da § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV den Rundfunkveranstalter lediglich in Bezug auf die Verbreitung redaktionell gestalteter Programminhalte einer Zulassungspflicht unterwerfe. Unterschied in der Sichtweise des BVerwG war, dass das Gericht die zentralen Ordnungsziele bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit (insbesondere die Sicherung von Meinungsvielfalt, die Wahrung eines Mindestmaßes von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung) in Bezug auf werbliche Sendeinhalte für von untergeordneter Bedeutung hielt. Das Zulassungserfordernis erwachse aus dieser Sichtweise in erster Linie aus den Anforderungen an den redaktionellen Teil des Rundfunkprogramms; etwas Gegenteiliges ließe sich dem RStV nicht entnehmen. Während ProSiebenSat.1 bereits mit mehreren Kabelbetreibern Partnerschaften einging, stellten die Länder im Rahmen des 18. RÄStV gesetzlich ausdrücklich klar, dass Werbung Teil des Programms ist. Daneben wurde § 7 Abs. 11 RStV neu eingefügt, der nunmehr ausdrücklich regional auseinandergeschaltete Werbung von einer jeweiligen landesrechtlichen Zulassung abhängig macht. Bundesländer, die entsprechende regional beschränkte Werbeblöcke in einem bundesweiten Programm erlauben wollen, müssen entsprechende Vorschriften in ihrer Landesmediengesetzgebung vorhalten. Gegen die neue Vorschrift hat ProSiebenSat.1 im Februar 2016 Verfassungsbeschwerde eingelegt.

1.4.4.1.2 Strukturelle Veränderungen für öffentlich-rechtliche Anbieter

Die letzten Jahre haben auch für die öffentlich-rechtlichen Anbieter einige größere Reformen bereitgehalten. Im Zentrum standen dabei der Wechsel der Gebührenfinanzierung von einem gerätebezogenen Gebühren- zu einem haushaltsbezogenen Abgabenmodell, Anpassungen an die Zusammensetzung der staatsfernen, pluralistischen Kontrollgremien im Nachgang zum ZDF-Urteil des BVerfG sowie die Ermächtigung zur Erweiterung des Programmangebots mit Blick auf ein Jugendprogramm.

91 VG Berlin, Urteil vom 26.09.2013, Az. VG 27 K 231.12.
92 BVerwG 6 C 32.13, Urteil vom 17.12.2014.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.4.4.1.2.1 Reform der Rundfunkfinanzierung: Von der GEZ-Gebühr zum Rundfunkbeitrag

Nach der Ratifizierung des 15. RÄStV Ende 2010 erfolgte zum 1. Januar 2013 der Wechsel des Finanzierungsmodells des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das bisherige Modell einer gerätebezogenen Rundfunkgebühr, die die GEZ unabhängig von der tatsächlichen Nutzung öffentlich-rechtlicher Angebote erhob, ist seitdem einem haushalts- bzw. betriebsstättenbezogenen Beitrag gewichen. An die Stelle des aufgehobenen Rundfunkgebührenstaatsvertrags ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag getreten. Der Gesetzgeber sah sich angesichts der Konvergenz der Mediennutzung und der Endgeräte und aufgrund anhaltender Datenschutzdiskussionen zu diesem Schritt gedrängt: Da der Beitrag nunmehr pro Haushalt bzw. pro Betriebsstätte fällig wird, ist im Einzelfall nicht mehr zu klären, ob ein Rundfunkempfänger (etwa auch in Form eines PCs, eines Tablets oder eines Smartphones) im Haushalt vorhanden ist und zum Empfang vorgehalten wird. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sieht bei entsprechendem Antrag Ausnahmen von der Abgabepflicht vor, etwa aus bestimmten sozialen Gründen oder bei objektiver Unmöglichkeit des Rundfunkempfangs in einer Wohnung.

Die Umstellung des Gebührenmodells erfolgte nicht ohne Diskussionen: Bereits im Vorfeld äußerten eine Vielzahl von Stakeholdern rechtliche, finanzielle und praktische Bedenken, etwa im Hinblick auf die nach Sicht der Kritiker als Steuer zu bewertende Abgabe sowie mit Blick auf die teils deutlich höhere Belastung für größere Filialunternehmen. Nach dem Inkrafttreten des neuen Modells klagten Personen und Unternehmen gegen die Abgabebescheide.[93] 18 Verfahren von privaten Personen wurden bis zum Bundesverwaltungsgericht fortgeführt. Das BVerwG urteilte im Frühjahr 2016, dass der Rundfunkbeitrag für private Haushalte verfassungsgemäß erhoben wird.[94] Insbesondere handele es sich bei dem Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer, sondern um eine „rundfunkspezifische nichtsteuerliche Abgabe“, deren Gegenleistung in der Möglichkeit besteht, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme empfangen zu können. Die dafür notwendige verfassungsrechtliche Rechtfertigung dafür liege vor. In weiteren Urteilen stellte das BVerwG die Vereinbarkeit des Rundfunkbeitrags für betrieblich genutzte Fahrzeuge und Betriebsstätten mit der Verfassung fest[95]; auch eine Erhebung für eine Zweitwohnung ist laut dem bislang letzten Urteil des Gerichts mit dem Grundgesetz vereinbar[96]. Auch die Klagen von Verbänden und Einzelunternehmen haben bisher keinen Erfolg gehabt, einige der Urteile sind allerdings noch nicht rechtskräftig.

Die Umstellung auf den Rundfunkbeitrag hat 2014 nach Berechnungen des Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio Gesamterträge in Höhe von 8,324 Mrd. Euro ergeben, das sind im Vergleich zu 2013 Mehrerträge von 643 Mio. Euro. Für die Beitragsperiode 2014–2016 wird daher mit einem Mehrertrag von über 1.5 Mrd. Euro aufgrund der Umstellung gerechnet. Vor diesem Hintergrund senkten die Länder im Rahmen des 16. RÄStV den Rundfunkbeitrag – erstmalig – zum 1. April 2015 von 17,98 Euro auf 17,50 Euro. Die verbleibenden Überschüsse werden nach einem Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Oktober 2016 zunächst zurückgelegt, der Beitragssatz von 17,50 Euro wird beibehalten. Die Rücklagen sollen für mögliche Kostensteigerungen in den kommenden Jahren zur Verfügung stehen.

Der 19. RÄStV, der am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist, sieht kleinere Anpassungen am Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vor, darunter u. a. Vereinfachungen bei der Beitragsbefreiung, eine Erweiterung der Liste der

93 S. z. B. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.03.2013, Az. 1 BvR 1700/12; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23.01.2013, Az. 1 BvR 2603/12; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 15.05.2014, Az. Vf. 8-VII-12; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13.05.2014, Az. VGH B 35/12; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Az. Vf. 24-VII-12; Verwaltungsgericht Ansbach, Urteil vom 25.07.2013, Az. AN 14 K 13.00535; Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 22.08.2013, Az. 1 VB 65/13; OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.09.2013, Az. 4 ME 204/13; VG Potsdam, Urteil vom 30.07.2013, Az. 11 K 1090/13. VG Bremen, Urteil vom 20.12.2013, Az. 2 K 570/13 und 2 K 605/13; VG Stuttgart, Beschluss vom 16.01.2014, Az. 3 K 5159/13; VG Gera, Urteil vom 19.03.2014, Az. 3 K 554/13 Ge; VG Osnabrück, Urteil vom 01.04.2014, Az. 1 A 182/13; VG Stuttgart, Urteil vom 01.10.2014, Az. 3 K 1360/14; VG Stuttgart, Urteil vom 01.10.2014, Az. 3 K 4897/13; VG Köln, Urteil vom 16.10.2014, Az. 6 K 6618/13 und 6 K 7041/13; VG Hannover, Urteil vom 24.10.2014, Az. 7 A 6504/13 u. a. und 7 A 6514/13 u.a.; OVG Münster, Urteil vom 12.03.2015, Az. 2 A 2311/14, 2 A 2422/14 und 2 A 2423/14.

94 BVerwG, Urteil vom 18.03.2016, Az. 6 C 6.15 u. a.

95 BVerwG, Urteil vom 7.12.2016, Az. 6 C 12.15 u. a.

96 BVerwG, Urteil vom 25.01.2017, Az. 6 C 7.16 u. a.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

beitragsfreien Raumeinheiten (u. a. Alten- und Pflegeheime, Hospize, Behindertenwohnheime) und die Reduzierung der Beitragshöhe für gemeinnützige Einrichtungen sowie die Möglichkeit, Teilzeitkräfte in Unternehmen zur Berechnung des Rundfunkbeitrags zu Vollzeitäquivalenten zu bündeln. Auch den Datenschutzbedenken trägt der 19. RÄStV Rechnung und führt ein erweitertes Auskunftsrecht für Beitragszahler ein. Gleichzeitig enthält die Aktualisierung allerdings auch einen weiteren Meldedatenabgleich im Jahr 2018 – der Abgleich mit den Meldeämtern hatte teils für datenschutzrechtliche Kritik gesorgt.

1.4.4.1.2.2 Staatsferne der Gremienaufsicht: Strukturveränderungen im Nachgang zum ZDF-Urteil

Für Aufsehen sorgte das Urteil des BVerfG am 25. März 2014, in dem das Gericht zu dem Schluss kam, dass die Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrats nicht den verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügt. Vorausgegangen waren der Entscheidung längere medienpolitische Diskussionen um mögliche politische Einflüsse auf die pluralistisch zusammengesetzten Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

In seinem ZDF-Urteil kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für die Zusammensetzung der Gremien eine „durchgehende Orientierung am Grundsatz der Vielfaltssicherung und eine konsequente Begrenzung des Anteils staatlicher und staatsnaher Mitglieder" verlangt, der ZDF-Staatsvertrag diesem Maßstab allerdings nur teilweise genüge. Als grundsätzliche Anforderung an die Zusammensetzung und Organisation des Fernsehrats und des Verwaltungsrats hat das BVerfG aufgestellt, dass der Anteil staatlicher und staatsnaher Personen maximal ein Drittel betragen darf. Bei den Verfahren zur Besetzung muss ausgeschlossen sein, dass Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive einen bestimmenden Einfluss auf die Auswahl der Gremienmitglieder haben; daneben muss der Gesetzgeber Vorgaben machen, die die Staatsferne der Mitglieder in persönlicher Hinsicht sichern, etwa durch Gewährleistung ihrer Weisungsfreiheit und der Beschränkung ihrer Abberufung aus wichtigem Grund. Außerdem fordert das Urteil die Herstellung eines Mindestmaßes an Transparenz über die Arbeit der Aufsichtsgremien. Die gesetzliche Umsetzung dieser Vorgaben oblag den Ländern bis zum 30. Juni 2015. Im Nachgang zu dem Urteil setzten die Landesgesetzgeber die Vorgaben im Rahmen des 17. RÄStV um: Die darin vorgenommene Reform des ZDF-Staatsvertrags[97] reduziert die Anzahl der Fernsehratsmitglieder um 17 auf nunmehr 60 Personen. Davon sind 20 Vertreter der Länder, des Bundes und der Kreise und Kommunen, weitere 24 Mitglieder werden von Verbänden und Organisationen entsandt und 16 Vertreter gesellschaftlicher Gruppen werden von den Ländern entsandt. Parallel dazu wird der Verwaltungsrat von 14 auf zwölf Mitglieder verkleinert, von denen vier Vertreter einen staatlichen bzw. staatsnahen Hintergrund haben. Durch erweiterte Inkompatibilitätsregeln, die auch Übergangsfristen (Karenzzeiten) bei einem Wechsel aus einer inkompatiblen Position vorsehen, und die Mehrfachberufung auf zwei Amtszeiten á 4 Jahre begrenzen, sollen Verstetigungstendenzen ausgeschlossen werden. Der reformierte ZDF-StV enthält zudem konkrete Regeln zur Verbesserung der Gechlechterverteilung im Gremium. Der durch den novellierten ZDF-StV neu zusammengestellte ZDF-Fernsehrat hat sich am 8. Juli 2016 konstituiert.

1.4.4.1.2.3 Novellen der gesetzlichen Grundlagen einzelner Rundfunkanstalten

Das ZDF-Urteil des BVerfG hat sich auch auf die gesetzlichen Grundlagen der anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgewirkt. Die im Urteil aufgestellten Anforderungen an die Staatsferne der Zusammensetzung und Ausgestaltung der Aufsichtsgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelten auch für die ARD-Anstalten und führten vor allem dort zu Reformbestrebungen, wo die aktuelle Rechtslage mit Blick auf das Urteil angepasst, ergänzt oder präzisiert werden musste. Entsprechend sind die meisten der gesetzlichen Grundlagen der Rundfunkanstalten in den letzten Jahren zentral dort novelliert worden, wo es um die Beset-

97 ZDF-Staatsvertrag vom 31.08.1991, in der Fassung des Siebzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Siebzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zung und Zusammensetzung der Kontrollgremien und die zugehörigen Inkompatibilitäts- und Transparenzvorschriften geht.[98] Die Novellierung des MDR-Staatsvertrags[99] wurde 2015 nach Verhandlung der staatsvertragsschließenden Länder auf 2016 verschoben. Ein bisher nicht veröffentlichter Entwurf befindet sich derzeit in der Abstimmung der beteiligten Länder. Keine größeren Änderungen waren dagegen nötig beim BR, NDR und RBB.[100]

Eine Diskussion entspann sich um die Novelle des Radio-Bremen-Gesetzes an anderer Stelle: Die Anstalt erhielt eine Erweiterung des Programmauftrags – die „Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und Flüchtlingen nachhaltig zu unterstützen“. Dies wurde teils vor dem Hintergrund der Staatsfreiheit als zu konkrete gesetzgeberische Vorgabe gewertet. Daneben dürfen laut dem novellierten Gesetz Parlamentsvertreter nur in den Rundfunkrat, wenn ihre Partei Fraktionsstärke (fünf Abgeordnete) hat. Die AfD hatte bei der letzten Landtagswahl vier Parlamentssitze erhalten.

Eine größere Reform erfuhr auch das WDR-Gesetz[101]: Neben der Umsetzung der Vorgaben aus dem ZDF-Urteil enthält das Gesetzeswerk die – umstrittene – schrittweise Reduzierung der Werbezeiten in den Hörfunkprogrammen des WDR sowie neue Zustimmungspflichten der Aufsichtsgremien bei Programmerwerbsverträgen über 2 Mio. Euro. Letztere Bestimmung zielte auf das Schließen einer Kontrolllücke ab, die 2015 im Rahmen der Gagendiskussion über nicht ausgestrahlte Sendungen der „Gottschalk live“-Talkshow offenbar wurden. Auch ermächtigt das neue WDR-Gesetz die Anstalt nunmehr zur Kooperation mit „Dritten“; damit legitimiert die neue Vorschrift u. a. den zuvor teils kritisierten Rechercheverbund aus WDR, NDR und der Süddeutschen Zeitung.

1.4.4.1.2.4 Neue Ermächtigung zu einem Jugendprogramm „funk“

Ebenfalls im 19. RÄStV haben die Landesgesetzgeber die ARD-Anstalten und das ZDF ermächtigt, ein Jugendprogramm anzubieten, das die Jüngeren zwischen 14 und 29 Jahren als Zielgruppe hat. Als Angebotsform soll sich das Jugendprogramm ausschließlich auf audiovisuelle Inhalte im Internet beschränken, das Konzept spricht von einem dezentralen „Content-Netzwerk”; Werbung, Sponsoring, systematische lokale Berichterstattung und presseähnliche Angebote, die nicht auf das Jugendangebot bezogen sind, sind nicht zulässig. Die Anstalten dürfen das Angebot auch nicht über Rundfunkfrequenzen verbreiten. Am 1. Oktober 2016, zusammen mit dem Inkrafttreten des 19. RÄStV, ging das Angebot „funk“ an den Start. Im Vorfeld äußerten private Medienvertreter und Medienverbände mit Blick auf die mögliche Wettbewerbsverzerrung Kritik an der Entwicklung und forderten die Politik auf, die Inhalte nicht auf Plattformen Dritter wie etwa YouTube oder Facebook anzubieten. Mit Verweis auf die Nutzungspraxis der Zielgruppe wurde dieser Forderung letztlich nicht entsprochen.

---

98 Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2.10.1948 (GVBl. S. 123, 149), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.06.2010 (GVBl. I S. 182), aktuelle Reform: Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk, beschlossen am 13.10.2016; Radio-Bremen-Gesetz (RBG) vom 22.03.2016, GBl. S. 158; SR – Saarländisches Mediengesetz (SMG) vom 27.02.2002 (Amtsbl. S. 498, 754), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1.12.2015 (Amtsbl. I S. 913); SWR - Staatsvertrag über den Südwestrundfunk in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.12.2013, zuletzt geändert durch Landesgesetz zu dem Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags über den Südwestrundfunk (SWR-Änderungsstaatsvertrag) vom 15.06.2015 (GVBl. S. 108); beim SR sah bereits die Novelle 2013 vor, dass keine Regierungsvertreterinnen und -vertreter mehr in den Kontrollgremien vertreten sind.

99 MDR - Gesetz zum Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) vom 25.06.1991, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30.11.2011 (GVBl. S. 479).

100 Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ (Bayerisches Rundfunkgesetz – BayRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.10.2003 (GVBl S. 792), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 291 V zur Anpassung des LandesR an die geltende Geschäftsverteilung vom 22. 7. 2014 (GVBl S. 286); NDR-Staatsvertrag vom 18.12.1991 (HmbGVBl. 1992, S. 39), zuletzt geändert durch NDR-Änderungsstaatsvertrag vom 1. bis 2.05.2005 (HmbGVBl. 2005, S. 263); Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25.06.2002 (GVBl.I/02, [Nr. 9], S.138), zuletzt geändert durch Ersten Staatsvertrag (Artikel 1 des Gesetzes vom 5.12.2013) vom 11.09.2013 (GVBl.I/13, [Nr. 41], S. 2.

101 WDR-Gesetz vom 25.04.1998 (GV. NRW. S. 265) zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des WDR-Gesetzes und des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen (15. Rundfunkänderungsgesetz) vom 2.02.2016 (GV. NRW. S. 79).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.4.4.2 Zentrale Gerichtsentscheidungen und Reformdebatten

1.4.4.2.1 Reformentwurf einer AVMD-Richtlinie 2017 und Konsultationen zu einer Plattform-Regulierung auf EU-Ebene

Die EU-Kommission hat nach einer Evaluation der AVMD-Richtlinie und einer weitläufig angelegten Konsultation im Mai 2016 einen Reformentwurf der Richtlinie vorgelegt.[102] Schwerpunkte der vorgesehenen Änderungen sind weitere Angleichungen der bisher abgestuften Anforderungen an lineare und nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste, bessere Gewährleistung von Verbraucherschutz, ausgeweitete Verbote von Hassparolen und Diskriminierung, stärkere Anforderungen an das Bereithalten europäischer audiovisueller Inhalte, eine Stärkung der Medienfreiheit und -vielfalt sowie die Förderung der Zugänglichkeit von Inhalten für Menschen mit Behinderungen. Im Zentrum der seit der Vorstellung laufenden medienpolitischen Diskussionen stehen die weitere Liberalisierung der EU-Werbevorgaben (s. Kap. 3.4) und die erhöhten Anforderungen an die Unabhängigkeit der Medienaufsichtsstellen. Auch an den auf Videoplattformen ausgeweiteten europäischen Produktionsquoten von 20 Prozent entzündeten sich Debatten – obwohl bei den marktstarken Anbietern bereits derzeit EU-Produktionen einen Anteil von 21 bis 27 Prozent haben. Die Stellungnahme des Bundesrates vom 23. September 2016[103] begrüßt den Entwurf grundsätzlich, übt aber deutliche Kritik an der grundsätzlichen Zulässigkeit von Produktplatzierungen, an der nicht stringent durchgehaltenen Gleichbehandlung von linearen und nicht-linearen Angeboten und sieht mitgliedstaatliche Regelungskompetenzen durch die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Medienaufsicht verletzt – vor allem mit Blick auf die internen Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Daneben fordert die Stellungnahme eine Absenkung der Haftungsprivilegierung von Plattformdiensteanbietern von nutzergenerierten Inhalten als Ausnahme von der E-Commerce-Richtlinie.

1.4.4.2.2 BGH entscheidet zu Einspeiseentgelten der öffentlich-rechtlichen Sender im Kabelnetz

Die Kabelnetzbetreiber sind gemäß RStV dazu verpflichtet, je nach Region bestimmte öffentlich-rechtliche Programme in ihren Netzen weiterzuverbreiten. Bis Ende 2012 hatten die öffentlich-rechtlichen Anstalten den Betreibern dafür im Gegenzug Einspeiseentgelte gezahlt (zusammen ca. 60 Mio. Euro jährlich). Zum 31. Dezember 2012 kündigten das ZDF und die ARD-Anstalten die Einspeiseverträge bei den großen Kabelbetreibern unter Hinweis auf den Umstand, dass die Netzbetreiber im Endkundengeschäft gerade aufgrund der öffentlich-rechtlichen Programme attraktive Programmpakete anbieten und entsprechend hohe Umsätze machen könnten. Die Netzbetreiber beriefen sich dagegen auf die Sichtweise, dass bei einer gesetzlichen Verpflichtung zur Übertragung bestimmter Programme auch die Pflicht einer Kostenbeteiligung der Veranstalter einhergeht. Kabel Deutschland hatte daraufhin in zwei Bundesländern mit Hinweis auf mögliche Kartellrechtsverstöße Zivilklage auf Feststellung eingereicht, dass die Einspeiseverträge inklusive der bisherigen Entgelte weiter Bestand haben. Sowohl die Landgerichte als auch die im Berufungsverfahren angerufenen Oberlandesgerichte wiesen die Klage von Kabel Deutschland ab.[104] In seinem Revisionsurteil stellte auch der BGH fest, dass aus der gesetzlichen Pflicht zur Weiterverbreitung keine Entgeltpflicht erwachse.[105] Er hob dennoch die Entscheidungen der Berufungsgerichte auf und verwies die Sache zurück an die Oberlandesgerichte, die zu klären

102 EU-Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, COM(2016) 287 final, http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-287-DE-F1-1.PDF.

103 BR-Drs, 288/16, http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0201-0300/288-16(B)(2).pdf?__blob= publicationFile&v=1.

104 LG Stuttgart, Urteil vom 20.03.2013, Az. 11 O 215/12 und OLG Stuttgart, Urteil vom 21.11.2013, Az. 2 U 46/; LG München I, Urteil vom 25.04.2013, Az. 17 HK O 16920/12 und OLG München, Urteil vom 28.11.2013, Az. U 2094/13.

105 BGH, Urteil vom 16.06.2015, Az. KZR 83/13 und KZR 3/14.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

haben, ob den zeitgleichen Kündigungen durch das ZDF und die ARD-Anstalten eine kartellrechtlich verbotene Absprache zu Grunde lag. In diesen Fällen wären die Kündigungen unwirksam. Derzeit haben die Berufungsgerichte in Stuttgart und München hierzu noch nicht entschieden. Parallel zu diesen Verfahren hatten Kabelbetreiber in anderen Regionen verwaltungsgerichtliche Klageverfahren angestrengt, die auf die Feststellung eines Kontrahierungszwangs und entsprechende Entgeltpflichten gerichtet waren. Nach Klärung der grundsätzlichen Vorfrage, ob der Verwaltungsrechtsweg überhaupt eröffnet ist[106], ergingen hier Urteile der angerufenen Verwaltungsgerichte[107], die aus dem gesetzlich vorgeschriebenen Einspeisezwang keinen Kontrahierungs- oder Entgeltzwang lesen konnten. Davon hob sich das Urteil des VG Hamburg[108] ab, das zwar ebenfalls keinen Kontrahierungszwang annahm, aber auch feststellte, dass dem RStV keine Pflicht zur *unentgeltlichen* Verbreitung zu entnehmen ist. Zuletzt war es ein Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, das Kabelnetzbetreiber dazu verpflichtete, das Programm ARD-alpha unentgeltlich im analogen Kabel weiterzuverbreiten.[109] Angesichts der teils divergierenden Gerichtsurteile hatte das vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur initiierte Forum „Netzallianz“, in dem unter anderem die Bundesnetzagentur und Kabelnetzbetreiber vertreten sind, von den Ländern die gesetzliche Festschreibung einer Entgeltpflicht für den Must-Carry-Bereich gefordert. Eine von der Initiative geäußerte Idee war, die Einspeiseentgelte dann für den weiteren Breitbandausbau zu nutzen.[110] Die Länder verwiesen auf die Zweckgebundenheit der Rundfunkbeiträge, die bei einer solchen Umleitung zweckentfremdet würden; im Übrigen wolle man die gerichtliche Klärung der Streitigkeiten abwarten.

1.4.4.2.3 Gerichtliche Auseinandersetzungen um Drittsendezeiten bei RTL und Sat.1

Bundesweite Programme mit hohen Zuschaueranteilen können aus Vielfaltsgesichtspunkten dazu verpflichtet werden, Sendezeiten für unabhängige Dritte vorzusehen (§§ 30, 31 RStV). In den letzten Jahren betrafen solche bei Produktionsfirmen begehrten Sendezeitausschreibungen die Programme von RTL und Sat.1. Bei beiden Programmen kam es in der Folge der Neuausschreibungen der Sendezeiten zu Rechtsstreitigkeiten. Im Fall der RTL-Sendezeiten verklagten Wettbewerber die NLM, nachdem die Landesmedienanstalt der Produktionsfirma dctp erneut den Zuschlag gegeben hatte. Die klagenden Produktionsfirmen kritisierten, dass RTL und dctp mittelbar über Unternehmensbeteiligungen zusammenhängen, der RStV aber die Unabhängigkeit des Dritten von dem Hauptprogrammveranstalter vorsehe. In der Zwischenzeit wurde die NLM-Entscheidung vom OVG Lüneburg aber ausgesetzt, da die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Zulassungsentscheidung vom Direktor und nicht von der zuständigen NLM-Versammlung beschlossen worden war.[111] Die Klagen gegen die Zulassung wurden Mitte 2015 zurückgezogen, nachdem sich die konkurrierenden Produktionsunternehmen auf Kooperationsformen geeinigt hatten.

Umfangreicher gestaltete sich die Auseinandersetzung um die Drittsendezeiten bei Sat.1, die in ihren verschiedenen Nuancen seit 2012 lief und im Januar 2017 ihr vorläufiges Ende hatte. Den Zuschlag zu den 2011 von der zuständigen LMK ausgeschriebenen Sendezeiten im Sat.1-Programm erhielten 2012 die Firmen dctp und News and Pictures. Zwei Konkurrenzunternehmen und Sat.1 klagten daraufhin gegen die Entscheidung. Das VG Neustadt gab den Klagen statt und verpflichtete die LMK aufgrund von Verfahrensfehlern und materiellen Bedenken zu einer Neuausschreibung.[112] Auch die Neuausschreibung endete mit einer LMK-Entscheidung zu Gunsten von dctp und News and Pictures. Erneut zogen die Wettbewerber und Sat.1 vor Gericht, und erneut urteilten die Richter am VG Neustadt, dass die Entscheidung Verfahrensfehler aufwies. Das angerufene OVG

106 Zuletzt BVerwG, Urteil vom 4.03.2015, BVerwG 6 B 58.14.
107 U. a. VG Köln, Urteile vom 30.04.2015, Az. 6 K 2805/13 und 6 K 3364/14.
108 VG Hamburg, Urteil vom 29.04.2015, Az. 17 K 1672/13.
109 BayVGH, Urteil vom 3.3.2016, Az. 7 CE 15.1741.
110 Kursbuch Netzausbau, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/kursbuch-netzausbau-2016.html.
111 OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.07.2014, Az. 10 ME 99/13.
112 Urteile vom 23.08.2012 - 5 K 404/12.NW, 5 K 417/12.NW und 5 K 452/12.NW.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Koblenz sah im September 2014 sowohl in der Entscheidung als auch schon in der ursprünglichen Ausschreibung von 2011 rechtliche Mängel. Seitdem sendete Sat.1 keine Drittsendefenster mehr. Das VG Neustadt schloss sich den Kritikpunkten des OVG in der Hauptsache an und verpflichtete die LMK zu einer kompletten Neuausschreibung der Sendezeiten.[113] Die Neuausschreibung erfolgte im Januar 2016, an deren Ende aus über 60 Bewerbungen neben dctp die Good Times Fernsehproduktions GmbH und tellvision Film- und Fernsehproduktion e.K. als Anbieter der Drittsendefenster ausgewählt wurden. Im Januar 2017 stellte die LMK das erforderliche Benehmen mit der KEK her.[114]

1.4.4.2.4 Rechtsstreit zwischen MA HSH und LMK über die Sat1.-Lizenz

Aufgrund der Auseinandersetzungen zwischen Sat.1 und der für sie zuständigen LMK (s. oben) teilte Sat.1 im Frühjahr 2012 mit, die von der LMK erteilte Zulassung zurückgeben und eine neue Rundfunklizenz bei der MA HSH zu beantragen. Damit würden auch die Drittsendezeiten im Rahmen der neuen Lizenz auszuschreiben sein. Die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) stimmte dem Zulassungsantrag bei der MA HSH im Juli 2012 zu, die MA HSH führte daraufhin die Lizenzerteilung mit Wirkung zum 1. Juni 2013 durch. Gegen die erfolgreiche Zulassung von Sat.1 durch die MA HSH klagen seitdem die LMK und das für den Drittsendeplatz zugelassene Produktionsunternehmen dctp. Im Mai 2013 wies das VG Schleswig[115] die Klagen ab, da die Klägerparteien keine subjektiven Rechte trügen, die durch den Zulassungsentscheid betroffen wären. Sat.1 habe die freie Disposition darüber, wie sie mit ihrer Rundfunklizenz umgehe. Zudem habe die ZAK den Zulassungsantrag mehrheitlich genehmigt. Gegen die vom VG nicht zugelassene Berufung legten die Kläger Beschwerde ein, der das OVG Schleswig mit Blick auf zu klärende Grundsatzfragen stattgab.[116] Das VG-Urteil ist damit nicht rechtskräftig, die Zulassung der MA HSH aber aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Klage nicht vollziehbar; bislang bleibt damit die LMK die für Sat.1 zuständige Landesmedienanstalt. Das Berufungsverfahren vor dem OVG Schleswig läuft (Stand Oktober 2016).

1.4.4.2.5 Späte Aufhebung der KEK-Untersagung der ProSiebenSat.1/ Springer-Fusion durch das BVerwG

Im Sommer 2005 kündigte der Axel-Springer-Konzern die Übernahme der Sendergruppe ProSiebenSat.1 an. Das Fusionsvorhaben wurde daraufhin fusionskontrollrechtlich vom Bundeskartellamt und aus rundfunkkonzentrationskontrollrechtlicher Sicht von der KEK überprüft. Aufgrund der negativen Bescheide beider Akteure nahm der Axel-Springer-Konzern 2006 wieder von den Fusionsplänen Abstand, klagte aber gegen beide Entscheidungen, um Rechtsklarheit zu erlangen. Während der BGH die Klage gegen die Entscheidung des BKartA 2010 angesichts der nicht weiter verfolgten Fusion letztlich nicht zur Entscheidung annahm[117], wurde die Klage gegen die BLM, die die KEK-Entscheidung als zuständige Landesmedienanstalt formal ausgefertigt hatte, im Januar 2014 vom BVerwG entschieden: Das BVerwG stellt in seinem Urteil fest, dass die Untersagung der Fusion 2006 seinerzeit unrechtmäßig ergangen ist.[118] Im Gegensatz zu der KEK brachte das Gericht die regionalen Fensterprogramme und Drittsendezeiten bei der Berechnung der Zuschaueranteile der Sendergruppe in Abzug und kam so rechnerisch auf einen Marktanteil, der deutlich unter den Aufgreifschwellen der Vielfaltskontrolle des RStV liegt. Unterschreitet aber die Sendergruppe diesen Schwellenwert signifikant, so könne eine starke Stellung auf dem Fernsehmarkt durch Fusion mit einem marktstarken Unternehmen auf medienrelevanten verwandten Märkten zwar verstärkt werden, die Stellung auf dem Fernsehmarkt hat dann aber nach

113 VG Neustadt, Urteile vom 21.04.2015 – 5 K 752/13.NW, 5 K 695/13.NW und 5 K 749/13.NW.
114 KEK, Pressemitteilung v. 10.01.2017, http://www.kek-online.de/information/pressemitteilungen/detailansicht/article/kek-pressemitteilung-012017-ergebnisse-224-sitzung-der-kek.html
115 VG Schleswig, Urteil vom 23.05.2013, Az. 11 A 3/13, 11 A 4/13 und 11 A 5/13.
116 OVG Schleswig, Beschluss vom 10.01.2015, Az. 3 LB 18/14, 3 LB 19/14 und 3 LB 20/14.
117 BGH, Beschluss vom 10.07.2010, KVR 4/09.
118 BVerwG, Urteil vom 29.01.2014, BVerwG 6 C 2.13.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„den Wertungen des Gesetzgebers regelmäßig nur noch ein so geringes Gewicht (...), dass es auch unter Berücksichtigung von Aktivitäten auf verwandten medienrelevanten Märkten nicht mehr zur Annahme einer vorherrschenden Meinungsmacht ausreicht“.

1.4.4.2.6 ZAK-Entscheidung: Parlamentsfernsehen ohne Rechtsgrundlage

Im März 2011 stellte die ZAK fest, dass für den Betrieb des seit 1990 laufenden Parlamentsfernsehens angesichts zunehmender redaktioneller Berichterstattung und aufgrund der Distribution in Form von Web-TV eine rundfunkrechtliche Zulassung notwendig erscheine.[119] Eine Zulassung könnte die ZAK aber nicht erteilen, da Antragsteller in dem Fall ein Verfassungsorgan wäre, für das der RStV Inkompatibilitätsvorschriften vorschreibe. Das Parlamentsfernsehen stellte daraufhin den linearen Fernsehbetrieb ein und bietet stattdessen nonlineare Berichte in Form von Telemedien an.

1.4.4.2.7 Transparenz bei Scripted Reality-Formaten

Nach vermehrten Diskussionen über mögliche Schwierigkeiten von Zuschauern, fiktionale von nicht-fiktionalen Sendungen und Sendungsbestandteilen in den vermehrt ausgestrahlten Scripted Reality-Formaten unterscheiden zu können, forderten mehrere Landesmedienanstalten im Sommer 2013 eine bessere Kennzeichnung entsprechender Angebote. Nach Verhandlungen zwischen den Privatsendern und der Gemeinsamen Vorsitzendenkonferenz der Landesmedienanstalten (GVK) haben der VPRT und die GVK im September 2014 gemeinsame Leitlinien zur Kennzeichnung von Scripted Reality-Formaten beschlossen.[120] Danach sind die Sender gehalten, zu Beginn des Abspanns einen Hinweis einzublenden, der darüber informiert, dass die Handlung frei erfunden ist. Eine Evaluation der Leitlinien hat aus Sicht der GVK ergeben, dass sich die Kennzeichnung der betroffenen Sendungen verbessert hat, „im Detail aber noch weiterentwickelt werden“ soll.[121]

1.4.4.2.8 Lockerung des Übertragungsverbots aus Gerichtssälen

Ende August 2016 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines „Gesetzes zur Erweiterung der Medienöffentlichkeit in Gerichtsverfahren und zur Verbesserung der Kommunikationshilfen für Sprach- und Hörbehinderte (Gesetz über die Erweiterung der Medienöffentlichkeit – EMöGG)” beschlossen, mit dem das bisher geltende Verbot der TV-Aufzeichnung von Gerichtsverhandlungen gelockert werden soll.[122] Der seit 1964 bestehende § 169 S. 2 GVG sieht ein Verbot der Ton- und Videoaufnahmen in Gerichtssälen vor, da der Gesetzgeber seinerzeit eine mögliche Beeinträchtigung der Verhandlungsbeteiligten sowie das Risiko einer verzerrten Darstellung einer Verhandlung in der Medienöffentlichkeit befürchtete. Zu dem Verbot sah das BVerfG 2001 den Gesetzgeber zwar nicht verpflichtet, aber jedenfalls berechtigt. Mit dem Entwurf sollen TV-Übertragungen aus den Urteilsverkündungen des BGH sowie Live-Übertragungen in Nebensäle ermöglicht werden, soweit der vorsitzende Richter das zulässt; auch Aufnahmen für historische und wissenschaftliche Zwecke können erlaubt werden.

1.4.4.2.9 ZAK-Entscheidungen im Rahmen der RStV-Plattformregulierung

Die ZAK ist das zuständige Organ der Landesmedienanstalten bei der Aufsicht über die Einhaltung der plattformbezogenen Vorgaben des RStV. Neben Einzelentscheidungen, die sich mit der Rangfolge der angebotenen Sender in den kabelanbietereigenen Programmlisten oder der Gestaltung der Eingangsoberflächen der Set-

119 Vgl. ALM 2011c.
120 VPRT 2014.
121 NLM, Sitzungsergebnisse der Versammlung vom 2.06.2016, http://www.nlm.de/fileadmin/dateien/infothek/intranet/Versammlung_2016/2_Juni/V-02.06.2016-Sitzungsergebnisse.pdf.pdf.
122 https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Erweiterung_Medienoeffentlichkeit_Gerichtsverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Top-Boxen von Premium-TV-Anbietern beschäftigen, betraf ein Schwerpunkt der Diskussionen die rundfunkrechtliche Behandlung sog. Red-Dot- und HbbTV-Signale. Im September 2015 traf die ZAK nach einer Beschwerde der ARD über die Ausfilterung des Red-Dot-Signals im Kabelnetz von Kabel Deutschland den Grundsatzbeschluss, dass zum Sendesignal im Sinne des § 52a Abs. 3 S. 1 RStV ausschließlich das Rundfunkprogramm selbst und nicht etwaige Zusatzdienste oder -funktionalitäten gehörten. Das Filtern durch Plattformbetreiber stelle daher keinen Eingriff in die gesetzlich abgesicherte Signalintegrität dar.[123] Auch neue Plattformen, insbesondere Internet-basierte Angebote wie Zatoo, YouTube oder Facebook, haben für plattformbezogene Regulierungsdiskussionen gesorgt. Gemäß § 52 Abs. 1 gelten die Anforderungen der rundfunkrechtlichen Plattformregulierung, darunter etwa die Vorschriften für zwingend zu übertragende Rundfunkprogramme, nicht für „Plattformen in offenen Netzen (Internet, UMTS oder vergleichbare Netze), soweit sie dort über keine marktbeherrschende Stellung verfügen". Die Feststellung einer Marktbeherrschung und die nötige vorgelagerte Bestimmung eines sachlich und räumlich relevanten Markts haben die Aufsichtsbehörden in den letzten Jahren vermehrt vor Herausforderungen gestellt (s. dazu Kapitel 2.1.2.4 und 3.6.3).

1.4.4.2.10 Diskussionen über eine Modernisierung des Medienkonzentrationsrechts

Über den gesamten Berichtszeitraum diskutierten medienpolitische Akteure über mögliche Anpassungen des traditionell rundfunkzentrierten Medienkonzentrationsrechts. Ausgehend von der verfassungsrechtlichen Pflicht des Gesetzgebers, die Massenkommunikationsordnung so auszugestalten, dass ein in hohem Maß ungleichgewichtiger Einfluss einzelner Veranstalter oder Programme auf die individuelle und öffentliche Meinungsbildung ausgeschlossen ist. Angesichts sich verändernder Nutzungspraktiken und zunehmender Entwicklungen vertikaler Integrationen (s. Kap. 3.5) können bei der Bestimmung von Meinungsmacht theoretisch auch solche Dienste Berücksichtigung finden, die verfassungsrechtlich als Rundfunk, einfachgesetzlich jedoch als Telemedien einzustufen wären, insbesondere Formen von online vermittelter Meinungsmacht. In einem Multi-Medientypen-System stellt die Bestimmung bzw. Berechnung von Meinungsmacht das rundfunkzentrierte Zuschaueranteilsmodell allerdings vor fundamentale Herausforderungen.[124]

123 Vgl. ALM 2015a.
124 KEK 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. DIGITALE MEDIEN

2.1 RECHTSRAHMEN FÜR ONLINEMEDIEN

Der Begriff „Onlinemedien“ ist kein Rechtsbegriff und fasst wie an diesem Kapitel erkennbar eine ganze Reihe unterschiedlicher Angebotstypen zusammen. Gemein ist den Onlinemedien dabei, dass sie über IP-basierte Netze erbracht werden und damit aus regulatorischer Sicht zu den elektronischen Medien zählen. Der Ordnungsrahmen für Onlinemedien sieht hier nicht einheitlich aus, sondern die gesetzlichen Anforderungen an Anbieter hängen vor allem von der Art und Weise der technischen Diensterbringung und der redaktionellen Einflussnahmen des Dienstanbieters auf die Angebotsinhalte ab. Auf die Art des Endgeräts, auf dem das Angebot genutzt wird, kommt es rechtlich nicht an. Mit Blick auf das dynamische Grundrechtsverständnis unterfallen Onlinemedien dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff.

Das Recht der Onlinemedien ist durchwirkt von EU-Vorgaben: Infrastruktur- und telefonienahe Dienstleistungen werden von dem EU-Telekommunikations-Richtlinienpaket und weiteren Verordnungen[125] umfasst, das

125 Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste („Rahmenrichtlinie“), ABl. EG Nr. L 108, 24.04.2002, S. 33, zuletzt geändert durch Berichtigung der Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 337 vom 18.12.2009), ABl. EG Nr. L L 241, 10.09.2013, S. 8; Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie); ABl. EG Nr. L 108, 24.04.2002, S. 7, geändert durch Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 337, 18.12.2009, S. 37; Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108, 24.4.2002, S. 51, geändert durch Berichtigung der Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, ABl. EG Nr. L 241, 10.9.2013, S. 9; Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108, 24.04.2002, S. 21, geändert durch Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 337, 18.12.2009, S. 37; Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.07.2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. EG Nr. L 201, 31.07.2002, S. 37, geändert durch Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, ABl. EG Nr. L 337, 18.12.2009, S. 11; Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros, ABl. EG Nr. L 337, 18.12.2009, S. 1; zuletzt Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union, ABl. EG Nr. L 310, 26.11.2015, S. 1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

in Deutschland vor allem im Telekommunikationsgesetz (TKG)[126] umgesetzt ist. Für sog. „Dienste der Informationsgesellschaft“, zu denen Onlinemedien in aller Regel zählen, hat die E-Commerce-Richtlinie[127] einen durch die Mitgliedstaaten umzusetzenden Rechtsrahmen aufgestellt, dessen Umsetzung im Telemediengesetz (TMG)[128] erfolgte; zu den in der E-Commerce-Richtlinie aufgestellten Grundsätzen zählen etwa das Niederlassungsprinzip, Transparenzanforderungen im Hinblick auf die Person des Anbieters, Erkennbarkeitsgebote für werbliche Inhalte sowie das im Themenbereich nutzergenerierter Inhalte relevant gewordene Haftungsregime (Haftungsprivilegierung für Anbieter, die fremde Inhalte zugänglich machen). Soweit ein Onlinemedium als linearer oder nicht-linearer audiovisueller Mediendienst einzustufen ist, gilt zudem die AVMD-Richtlinie[129], deren Vorgaben sich im nationalen Recht im RStV wiederfinden. Letzterer enthält abgestufte Vorgaben für Fernsehdienste (lineare Dienste) und für fernsehähnliche, non-lineare Dienste wie etwa Video-on-Demand.

Nach wie vor hat die Legislative der Mitgliedstaaten gesetzliche Vorgaben für Dienste der Informationsgesellschaft vorab bei der EU-Kommission zu notifizieren.

Der nationale Rechtsrahmen für Onlinemedien wird vor allem durch die Vorgaben im TMG und im RStV gebildet. Bereichsspezifische Vorgaben finden sich – abhängig von der jeweiligen Diensteart und -nutzung – ggf. im TKG und im Zugangskontrolldienstegesetz[130]. Weitere für diese Dienste relevante gesetzliche Regelungen finden sich im Urheberrechtsgesetz (s. Kap. 3.8), im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (s. Kap. 3.7) sowie in den allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Vorgaben des UWG und den verbraucherschutzrechtlichen Vorgaben für den Fernabsatz (BGB).

Es bleibt weiterhin dabei, dass für unterschiedliche Dienstetypen ein abgestufter Regelungsrahmen gilt. Die grundsätzliche Abgrenzung von Telemediendiensten zu zulassungspflichtigen Rundfunkdiensten anhand des Kriteriums der Linearität ist dabei in den meisten Fällen bewältigbar. Jedoch sieht der RStV spezifische Vorschriften für „journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote“, für Telemedien, „die nicht ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dienen“ und für „Telemedien mit Inhalten, die nach Form und Inhalt fernsehähnlich sind“ vor. Auch im TMG gelten einzelne Vorschriften nur für Telemedien, die „geschäftsmäßig“ erbracht werden. Die Anwendbarkeit dieser spezifischen Vorgaben im Hinblick auf ein bestimmtes telemedial erbrachtes Angebot ist im Einzelfall nicht trivial – mit dieser Entscheidung gehen aber unterschiedliche Rechtspflichten für den Anbieter einher.

Die Regulierung von Telemedien ist grundsätzlich von der Annahme geprägt, dass die Bedeutung dieser Dienste für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung nicht – bei journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedien zumindest noch nicht – derart hoch ist, dass hier eine Ausgestaltung wie beim Rundfunk nötig erscheint. Insofern statuieren die Vorschriften grundsätzlich Marktzutrittsfreiheit, die Vorgaben im TMG beschränken sich neben der Festsetzung des Herkunftslandsprinzips auf die Regelung der Haftung sowie Vorschriften zur Anbietertransparenz und zum Datenschutz.

126 Telekommunikationsgesetz vom 22.06.2004 (BGBl. I S. 1190), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3346).
127 Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8.06.2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABl. EG Nr. L 178, 17.7.2000, S. 1.
128 Telemediengesetz vom 26.02.2007 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21.07.2016 (BGBl. I S. 1766).
129 Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.03.2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. EG Nr. L 95, 15.04.2010, S. 1.
130 Zugangskontrolldiensteschutz-Gesetz vom 19.03.2002 (BGBl. I S. 1090), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26.02.2007 (BGBl. I S. 179).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der RStV sieht insbesondere für die oben genannten „journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote“ erhöhte, an das Presserecht angelegte Anforderungen vor. Dazu gehören etwa die Einhaltung anerkannter journalistischer Grundsätze, die Nennung einer redaktionell verantwortlichen Person sowie Gegendarstellungsrechte von durch Berichterstattung betroffenen Personen. Im Gegenzug erhalten derartige Anbieter medienspezifische Privilegien wie Auskunftsrechte gegenüber Behörden und eine erleichterte Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistisch-redaktionellen Zwecken. Für fernsehähnliche Telemedien gelten zudem die restriktiveren Vorgaben des Rundfunkwerberechts.

2.1.1 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

2.1.1.1 TMG-Novelle und EuGH-Entscheidung: Spezifizierung der Störerhaftung von WLAN-Anbietern

Nach bisheriger Ansicht des BGH können Anbieter von WLAN-Zugängen auf Unterlassung in Anspruch genommen werden, wenn über einen solchen Zugang Rechtsverletzungen (etwa im Bereich des Urheberrechts) begangen werden. Für derartige HotSpot-Anbieter führt die sog. Störerhaftung zu Rechtsunsicherheit. Mit einer verhältnismäßig kleinen Änderung hat der Gesetzgeber 2016 § 8 Abs. 3 TMG eingefügt[131], der besagt, dass die Haftungsprivilegierungen der Absätze 1 und 2 auch für Telemediendiensteanbieter gelten, die Nutzern einen Internetzugang über ein drahtloses Netzwerk zur Verfügung stellen.

Damit, so ausweislich der Plan des Bundesgesetzgebers, sollten für Anbieter von WLAN-HotSpots bestehende Rechtsunsicherheiten abgebaut und das Risiko mit Abmahnkosten verbundener Unterlassungsansprüche im Falle von darüber begangenen Rechtsverletzungen ausgeräumt werden. Die ursprünglich für einen Abs. 4 geplante ausdrückliche Absage von Unterlassungsansprüchen gegenüber WLAN-Anbietern, gebündelt mit einer detaillierten Vorgabe für haftungsbefreiende Sicherheitseinstellungen, wurde bei der Reform aber nicht übernommen. Damit stellt der Gesetzeswortlaut WLAN-Anbieter zunächst nunmehr Internet Access Providern gleich, was nach h. M. bereits zuvor der Fall gewesen ist.

Eine ausdrückliche Absage von Unterlassungsansprüchen gegenüber WLAN-Anbietern folgt aus § 8 Abs. 3 TMG gerade nicht. Inwieweit der in der Begründung ausdrücklich genannte Wille, Rechtssicherheit für gewerbliche und private WLAN-Anbieter zu schaffen, für sich allein, ohne entsprechenden Gesetzeswortlaut rechtsbegründend sein kann, hätte im Rahmen eines Gerichtsverfahrens geklärt werden müssen. Einer solchen Klärung kam indes der EuGH in Teilen zuvor, der über den Anwendungsbereich der E-Commerce-Richtlinie auf privat betriebene WLAN-Zugänge und den Umfang für HotSpot-Anbieter geltender Privilegierungen befunden hat: Nach Ansicht des EuGH sind die Vorgaben der E-Commerce-Richtlinie auf rein privat betriebene, nicht kommerzielle Anbieter von WLAN-Zugängen nicht anwendbar. Für private Anbieter stellt § 8 Abs. 3 TMG in Verbindung mit der Begründung so eine über die E-Commerce-Richtlinie hinausgehende nationale Vorschrift dar, die den Anwendungsbereich der § 8 Abs. 1 und 2 TMG erweitert. Im Hinblick auf die Tragweite der Haftungsprivilegierungen für kommerzielle Anbieter stellt der EuGH fest, dass Schadensersatzansprüche und damit verbundene Anwalts- oder Gerichtskosten gegen die Zugangsanbieter ausgeschlossen sind. Allerdings lässt das Gericht Unterlassungsansprüche bzw. gerichtliche Unterlassungsanordnungen gegenüber den HotSpot-Anbietern gerade zu und sieht diese auch in der Pflicht, entsprechende Abmahn- und Anordnungskosten tragen zu müssen, soweit der vermittelte Internetanschluss nicht durch ein Passwort gesichert ist, und die Nutzer des WLANs für den Zugang nicht ihre Identität offenbaren müssen und entsprechend nicht mehr anonym handeln. Eine solche Knüpfung von Zugangssicherungspflichten durch den WLAN-Anbieter an dessen Haftungsprivilegien war zuvor Ausgangsproblematik der in Deutschland durch den BGH entwickelten Störerhaftung. Durch das EuGH-Urteil und den in dieser Hinsicht nicht abschließenden Gesetzeswortlaut des § 8 Abs. 3 TMG wirft die europäische Rechtsprechung die deutsche Störerhaftung zurück auf die ursprüngliche

131 Zweites Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes vom 21.07.2016, BGBl. I S. 1766.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Rechtsunsicherheit für WLAN-Anbieter – und die Rechtslage in allen übrigen Mitgliedstaaten, die WLAN-Anbieter gesetzlich nicht ausdrücklich von Unterlassungsansprüchen befreien.

2.1.1.2 Neue IT-Schutzpflichten für Telemedienanbieter

Mit dem Inkrafttreten des IT-Sicherheitsgesetzes treffen Webanbieter erhöhte Schutzanforderungen an das Vorhalten ihrer technischen Systeme. Nach dem durch das IT-Sicherheitsgesetz[132] neu eingefügten § 13 Abs. 7 TMG müssen Anbieter von Telemedien sicherstellen, dass kein unerlaubter Zugriff auf ihre technischen Einrichtungen möglich ist und diese insbesondere gegen Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten und gegen „Störungen" gesichert sind. Betreiber „kritischer Infrastrukturen" müssen Angriffe und Einbrüche dem BSI melden; eine Verordnung des BMWi bestimmt, wer Betreiber entsprechender kritischer Infrastrukturen ist.[133] Auf EU-Ebene hat das EU-Parlament Mitte 2016 ebenfalls eine Richtlinie zur IT-Sicherheit beschlossen, die allerdings noch weiter geht: Nach der Richtlinie zur erhöhten Cybersicherheit[134] sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis August 2018 einen Rechtsrahmen zu schaffen, der auch Anbieter von Online-Marktplätzen, Suchmaschinen und Cloud-Computing-Diensten zur Meldung relevanter Sicherheitsvorfälle an die europäischen oder nationalen IT-Sicherheitsbehörden verpflichtet (Art. 16 Abs. 3).

2.1.1.3 Pflichtinformationen auf Unternehmenswebsites über Online-Streitbeilegung

Mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz[135] führt der Gesetzgeber für Unternehmen, die eine Webseite anbieten oder AGB verwenden, erweiterte Informationspflichten ein. Nach § 36 VSBG müssen die Anbieter ab dem 1. Januar 2017 den Verbraucher auf seiner Homepage bzw. in seinen AGB darüber informieren, inwieweit das Unternehmen an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilnimmt bzw. teilnehmen muss. Zudem muss es auf die zuständige Verbraucherschlichtungsstelle sowie deren Adresse und Webseite hinweisen. Ausgenommen von der Pflicht sind Unternehmen mit weniger als zehn Mitarbeitern. Mit dem VSBG setzt der Gesetzgeber die ADR-Richtlinie[136] um.

Bereits vorher erwuchsen unmittelbare Informationspflichten aus der ODR-Verordnung.[137] Nach der EU-Verordnung müssen EU-Unternehmer bei Online-Käufen seit dem 9. Januar 2016 zwingend auf die Online-streitbeilegungs-Plattform der EU[138] hinweisen. Nach der Zulassung nationaler Alternativer Streitschlichtungs-Stellen (AS-Stellen) in den einzelnen Mitgliedstaaten müssen Anbieter auch auf diese Stellen hinweisen.

2.1.1.4 Reform des Verbraucherschutzrechts im E-Commerce

Für Verträge im Fernabsatz, d. h. auch für Online-Bestellungen, ist Mitte 2014 das durch das Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie[139] reformierte Verbraucherschutzrecht in Kraft getreten. Insbesondere für den Online-Einzelhandel und Internet-Shops erwuchsen daraus eine Vielzahl rechtlicher Änderungen, da-

---

132 Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme (IT-Sicherheitsgesetz) vom 17.07.2015, BGBl. I S. 1324.
133 Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung – BSI-KritisV, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/kritis-vo-kabinett.pdf?__blob= publicationFile.
134 Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.07.2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union, ABL. EG Nr. L 194 vom 19.07.2016, S. 1.
135 Verbraucherstreitbeilegungsgesetz – VSBG vom 19.02.2016, BGBl. I S. 254, 1039.
136 Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl. EG Nr. L 165, S. 63.
137 Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl. EG Nr. L 165, S. 1.
138 OS-Plattform, http://ec.europa.eu/consumers/odr/.
139 Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie und zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung (VerbrRRLUG) vom 20.09.2013, BGBl. I S. 3642.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

runter etwa eine neue Musterwiderrufsbelehrung, die Erweiterung vom Rückgaberecht ausgeschlossener Produktkategorien, die Beschränkung der Widerrufsvoraussetzungen und der Widerrufsfristen bei nicht rechtmäßiger Widerrufsbelehrung und der Neubestimmung des Wertersatzanspruches.

2.1.2 Zentrale Reformdebatten

Aufgrund des mit der Digitalisierung einhergehenden Kommunikationsangebots- und Nutzungswandels sieht sich traditionelle Medienregulierung großen Herausforderungen gegenüber. Die vormals spezialgesetzliche Rahmung der Tätigkeiten von wenigen, professionellen Medienschaffenden ist mit Blick auf die Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an öffentlicher und halb-öffentlicher Kommunikation einem Medienalltag gewichen, in dem medienspezifische Vorgaben den allgemeinen Ordnungsrahmen für alle an der Kommunikation Beteiligten vorgeben. Mit der unüberschaubaren Anzahl der Anbieter, hochmodularen, zusammengesetzten und weltweit verfügbaren Angeboten und der komplexen Verschränkung von Anbietern und Technologien mit Einflussmöglichkeit auf die Publikations- und Rezeptionschancen von Informationen geraten traditionelle Regulierungsansätze bei IP-basierter Kommunikation vermehrt an ihre Grenzen. Entsprechend bemühen sich Gesetzgeber auf europäischer, auf Bundes- wie auf Landesebene um adäquate gesetzliche Reaktionen auf die neuen Herausforderungen, von denen die wichtigsten der letzten Jahre hier kurz vorgestellt werden.

2.1.2.1 EU-Fahrplan für einen Europäischen Digitalen Binnenmarkt

Im Mai 2015 stellte die neu zusammengesetzte EU-Kommission ihre Strategie für einen Digitalen Binnenmarkt (Digital Single Market – DSM) vor, der die geplanten Initiativen auf EU-Ebene in diesem Bereich darlegt.[140] Der Digitale Binnenmarkt ist dabei eine der politischen Prioritäten, auf die sich die derzeitige Kommission konzentrieren will. Die von der EU vorgestellten drei Säulen der Strategie sind gerichtet auf einen besseren Zugang zu digitalen Waren und Dienstleistungen, optimale Rahmenbedingungen für digitale Netze und Dienstleistungen sowie auf eine digitale Wirtschaft als Wachstumsmotor. In einer die Strategie begleitenden Roadmap zählte die Kommission einzelne regulatorische Ziele auf, darunter Reformen der AVMD-Richtlinie, der ePrivacy-Richtlinie und des TK-Richtlinienpakets. Außerdem kündigte die Kommission darin eine größere Reform des EU-Urheberrechts und eine tiefergehende Analyse von Online-Plattformen an.

2.1.2.2 Kommissionsmitteilung zu Online-Plattformen

Nach einer öffentlichen Konsultation Ende 2015 veröffentlichte die EU-Kommission im Mai 2016 eine Mitteilung, die die Ergebnisse ihrer Untersuchung von Online-Plattformen inklusive der regulatorischen Herausforderungen präsentiert.[141] Die Kommission weist zunächst auf das weite Spektrum hin, das Plattformen im Internet abdecken – „von Online-Werbeplattformen und -Märkten über Suchmaschinen, soziale Medien und Plattformen zur Verbreitung von kreativen Inhalten und Apps bis hin zu Kommunikationsdiensten, Zahlungssystemen und Plattformen für die partizipative Wirtschaft“. Alle Plattformtypen eint aber ihre Fähigkeit zur Schaffung neuer Geschäftsmodelle durch Sammlung, Verarbeitung und Aufbereitung großer Datenmengen, ihre Macht zur Schaffung und Gestaltung neuer oder der Übernahme klassischer Märkte und die durch sie ermöglichte Kontrolle der Interaktion zwischen ihren Nutzern. Die EU-Kommission bescheinigt den Plattformen im Falle wachsender Nutzerzahlen starke Netzwerkeffekte; insgesamt käme ihnen gleichzeitig eine „Schlüsselrolle bei der digitalen Wertschöpfung (…) und Schaffung strategischer Abhängigkeiten“ zu. Bei diesen Schlüsselrollen spielen laut den Erhebungen der EU-Kommission Plattformen aus den EU-

140 EU-Kommission, COM(2015) 192 final, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CEL EX:52015DC0192 &from=DE.

141 EU-Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Online-Plattformen im digitalen Binnenmarkt. Chancen und Herausforderungen für Europa vom 25.5.2016, COM(2016) 288 final, https://ec.europa.eu/trans parency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-288-DE-F1-1.PDF.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Mitgliedstaaten eine den vor allem aus den USA und Asien kommenden Anbietern sehr untergeordnete Rolle: Insgesamt entfielen nur 4 Prozent der Marktkapitalisierung der großen Online-Plattformen auf die EU. Für das Wachstum von europäischen Online-Plattformen sei daher die Schaffung eines funktionierenden digitalen Binnenmarktes mit möglichst wenigen Hürden erforderlich. Die Kommission plädiert vor diesem Hintergrund für den Ausbau harmonisierter Bereiche, die Einhaltung bestehender anwendbarer EU-Regelungen (etwa aus dem Bereich Wettbewerbsrecht, Verbraucherschutzrecht und Datenschutzvorgaben) und fordert die bessere bzw. besser koordinierte Durchsetzung entsprechender Vorgaben. Die Mitteilung macht aber deutlich, dass angesichts der Erscheinungsbreite von Online-Plattformen jeweils kontextabhängige plattformspezifische Regelungen nötig sein werden. Als Zielvorgaben für eine adäquate Plattformregulierung nennt die Kommission die Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen für vergleichbare digitale Dienste, ein verantwortungsvolles Management von Online-Plattformen (vor allem in Bezug auf jugendschutzrelevante Darstellungen, Hate Speech und Urheberrechtsverletzungen), die Vertrauensbildung und Förderung von Transparenz und Gewährleistung von Fairness (inkl. der Aufklärung der Bürger und Verbraucher und Stärkung ihrer Position und der Gewährleistung eines gerechten und innovationsfreundlichen Unternehmensumfelds) sowie den Erhalt diskriminierungsfreier, offener Märkte zur Förderung einer datengesteuerten Wirtschaft.

2.1.2.3 Kommissionsentwurf einer reformierten AVMD-Richtlinie

Parallel zu der Vorstellung der Kommissionsmitteilung zu Online-Plattformen präsentierte die EU-Kommission am 25. Mai 2016 den Reformentwurf der AVMD-Richtlinie.[142] In ihren Vorschlag hat die Kommission nicht nur die Pläne im Nachgang zu ihrer Untersuchung von Online-Plattformen eingearbeitet, sondern auch Erkenntnisse der vorausgegangenen Konsultation und ihrer REFIT-Analyse der derzeitigen AVMD-Richtlinie in den Entwurf einfließen lassen.[143] Hauptpunkte der vorgeschlagenen Änderungen betreffen das Herkunftslandprinzip (Country of Origin Principle – CoO), die Werbevorschriften für Rundfunkanbieter, die Förderung europäischer Werke, ein kohärenteres Verbot der Aufstachelung zum Hass, ein angepasstes Jugendschutzregime sowie die explizite Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Video-Sharing-Plattformen. Zudem sieht der Entwurf restriktive Vorgaben für die Unabhängigkeit der audiovisuellen Regulierungsstellen vor.

Im Hinblick auf das geltende Herkunftslandprinzip bestätigt die Kommission ihren Willen, an dem Grundsatz festhalten zu wollen. Der AVMD-Richtlinienentwurf sieht dabei eine Vereinfachung der Bestimmung des für einen Anbieter geltenden Rechtsrahmens, eine von den Mitgliedstaaten zu führende Übersicht über ihrer Rechtshoheit unterworfene Anbieter sowie striktere Koordinationsvorgaben für Fälle nationaler Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip vor. Für Fernsehveranstalter enthält die Novelle eine weitere Liberalisierung der quantitativen Werbebestimmungen und Regelungen für Product Placement vor. Ein viel diskutierter Vorschlag in dem Richtlinienentwurf betrifft die Ausweitung einer Programmquote für EU-Produktionen auch auf Video-on-Demand-Anbieter sowie die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, auch diese Anbieter in die Finanzierung der nationalen Filmförderung einzubeziehen. Letzteres soll zudem auch dann möglich sein, wenn der VoD-Anbieter in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist. Die Vorschriften des AVMD-Richtlinienentwurfs sollen auch auf sog. „Videoplattformanbieter" (video sharing platforms) anwendbar sein, soweit es um Vorgaben zum Jugendmedienschutz und zu Hate Speech geht. Große Plattformen würden durch die Reform verpflichtet, den Zugang von Minderjährigen zu ungeeigneten Inhalten sowie die Verbreitung von Hate Speech über ihre Plattform zu unterbinden. Angesichts der durch die E-Commerce-Richtlinie gewährten Haftungsprivilegierungen setzt die Novelle hier ausschließlich auf koregulative Formen der Richtlinienimplementation.

142 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, COM/2016/ 0287 final, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0287&from=DE.

143 Auch Deutschland hatte eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Stellungnahme übermittelt, s. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2015/2015-11-06-positionspapier-avmd.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der im Oktober 2016 von den Berichterstatterinnen im EU-Parlament vorgestellte Entwurf der Änderungsanträge des CULT-Ausschusses umfasste 1.044 Änderungsvorschläge. Größere Kritikpunkte betreffen vor allem die Vorgaben zur Unabhängigkeit der Medienaufsicht, die EU-Produktionsquoten – für die der Änderungsvorschlag eine Erhöhung auf 30 Prozent vorsieht – sowie die nicht vollständig erfolgte Angleichung der Regelungsniveaus von linearen und nicht-linearen Diensten. Im Laufe des ersten Halbjahres 2017 werden die Trilog-Verhandlungen zwischen Rat, Parlament und Kommission erfolgen.

2.1.2.4 Einbeziehung der potenziellen Meinungsmacht von Onlinemedien und Intermediären in die Medienkonzentrationskontrolle und rundfunkrechtliche Plattformregulierung

Der potentielle Einfluss von Onlinemedien auf die Meinungsbildung ist ein Aspekt, den die rundfunkzentrierte Konzentrationskontrolle bisher nur mittelbar und nur bei der Rundfunkkonzentrationskontrolle berücksichtigt; da dort die Beachtung möglicher Marktstellungen auf „medienverwandten relevanten Märkten“ aber stets einen hohen Anteil im Fernsehmarkt voraussetzt, spielt diese Einbeziehung in der Praxis der neuen Akteure im Onlinebereich keine praktische Rolle. In den letzten Jahren gab es daher immer wieder Forderungen, Vorschläge und medienpolitische wie rechtliche Diskussionen über Möglichkeiten der besseren Einbeziehung der neuen Machtstrukturen in eine medienrechtliche Konzentrationskontrolle. Ein Teil der Vorschläge fordert die stärkere Einbeziehung von Machtstellungen auf medienrelevanten verwandten Märkten in die rundfunkrechtliche Bestimmung von Meinungsmacht. Andere Akteure fordern eine Abkehr von der rundfunkzentrierten Vielfaltskontrolle hin zu einer Fokussierung auf alle Medientypen. Hauptkritikpunkt an beiden Reformvorschlägen sind die bislang empirisch wenig geklärten Einflusspotenziale neuer, rundfunkferner Intermediäre und Plattformen. Während die Konzentrationskontrolle im Rundfunk mit Blick auf die Wirkmächtigkeit des Mediums und der seinerzeit knappen technischen Übertragungsressourcen von der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers umfasst war, ist die Notwendigkeit einer gesetzlichen Meinungsmachtkontrolle mit Blick auf außenplurale, vielfältige Meinungsmärkte im Internet bislang nicht abschließend diskutiert worden.[144] Der im Juni 2016 vorgestellte Endbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz[145] sieht vor diesem Hintergrund regulatorische Pläne für Intermediäre vor, zu denen die Kommission unter anderem „Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, App-Plattformen, User-generated Content (UGC)-Plattformen, (Micro-)Blogging-Plattformen, News-Aggregatoren und Verkaufsplattformen” zählt. So sollen für größere Intermediäre Diskriminierungsverbote eingeführt werden, soweit es um die Aufmerksamkeitssteuerung auf meinungsbildungsrelevante Inhalte geht; neben dem Ausschluss von relevanten Angeboten und Inhalten soll das Diskriminierungsgebot auch Formen der Bevorzugung von (z. B. eigenen) Inhalten oder die Schlechterstellung fremder Inhalte, etwa aufgrund von politischen, weltanschaulichen oder religiösen Gründen verbieten. Mit Blick auf die Konzentrationskontrolle könne eine weitere Dimension von Meinungsmacht im Sinne einer Aufmerksamkeitssteuerung eingeführt werden. Die durch das Diskriminierungsgebot beschränkten Möglichkeiten der Machtausnutzung müssten dabei aber bereits positiv berücksichtigt werden.

Mit Blick auf bessere Transparenz bei Intermediären fordert die Bund-Länder-Kommission eine Regelung auf EU-Ebene, die die entsprechenden Anbieter dazu verpflichtet, „die zentralen Kriterien einer algorithmusbasierten Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen” offenzulegen. Auch die (Entschei-dungs-)Kriterien, die über Zugang zu bzw. Verbleib auf einer Online-Plattform entscheiden, müssten transparent gemacht werden.

144 Da mit der Ausweitung meinungs- bzw. medienbezogener Vielfaltskontrolle auch die Grundrechte der entsprechenden Anbieter betroffen wären, wären die Ermittlung entsprechender Indizien allerdings angezeigt.

145 Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Endbericht, Juni 2016, https://www.bundesregierung.de/ Content/DE/_ Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?__blob=publicationFile &v=3.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz hat in ihrem Abschlussbericht auch in Aussicht gestellt, einen abgestuften Regelungsrahmen für (medienvermittelnde) Plattformen zu schaffen, der von ihrer jeweiligen Relevanz für die Meinungsbildung abhängig ist: Für alle Plattformanbieter sollen die Grundsätze der Diskriminierungsfreiheit und Transparenz gelten. Für Plattformanbieter, die eine hohe Meinungsbildungsrelevanz haben, soll zudem der Grundsatz der Chancengerechtigkeit Anwendung finden; für Anbieter von Plattformen, die keine Meinungsbildungsrelevanz haben, sollen dagegen Bereichsausnahmen gelten. Um neue Formen von Plattformangeboten zu regulieren, die derzeit nicht vom – ebenfalls rundfunkzentrierten – Plattformbegriff des RStV umfasst sind, soll die Begriffsfassung und entsprechend der Anwendungsbereich erweitert werden („Medienplattformen"); als Beispiele genannt werden „virtuelle TV-Plattformen, Video-on-Demand-Dienste und Smart-TVs". Die Bund-Länder-Kommission plant zudem die Prüfung, inwieweit Vorschriften zur Signalintegrität aufgenommen werden sollen; von zu restriktiven Must-Carry-Vorgaben für Online-Plattformen nimmt der Endbericht aber eher Abstand. Ein Entwurf für novellierte Plattformvorschriften in den §§ 52 ff. RStV soll erarbeitet werden.

2.2 TECHNISCHER ZUGANG UND NUTZUNGSWEISEN IM ÜBERBLICK

2.2.1 Ausstattungsgrad

Die Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik hat sich seit 2013 weiter erhöht, ohne jedoch die Zuwachsraten zu erreichen, die noch in den 2000er Jahren zu verzeichnen waren (s. Tab. 41). Im Jahr 2016 verfügten etwa 89 Prozent der Privathaushalte über einen PC und ein gleich hoher Anteil über einen Internetzugang. Knapp 95 Prozent der Haushalte verfügten über ein Mobiltelefon.

Die Entwicklung hin zur mobilen Mediennutzung hat sich in den vergangenen Jahren verfestigt. Im Jahr 2013 verfügte erstmals ein größerer Anteil der privaten Haushalte über einen mobilen PC (also Notebooks, Laptops, Netbooks, Palmtops oder Tablet PCs, exklusive Smartphones) als über einen stationären PC: Zwischen 2013 und 2015 stieg der Anteil der Haushalte mit mobilen PCs um zehn Prozentpunkte auf 75 Prozent, während der Anteil von Haushalten mit einem stationären PC um zwei Prozentpunkte sank und 2016 bei 49 Prozent lag.

Tabelle 41: Ausstattungsgrad privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik 2000 bis 2016 (in Prozent)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013*	2014	2015	2016
Personalcomputer (PC)	47,3	68,6	80,8	82,0	83,5	85,2	87,0	88,3	88,6
PC stationär	45,6	62,9	63,1	61,1	59,6	53,3	54,0	51,3	49,4
PC mobil (Notebook, Laptop, Netbook, Palmtop, Tablet)	5,5	17,2	45,5	51,9	57,5	65,2	68,3	73,5	75,4
Internetzugang, -anschluss (stationär und mobil)	16,4	54,6	72,9	75,9	79,4	80,2	78,8	88,2	89,3
Mobiltelefon (Autotelefon, Handy, Smartphone)	29,8	76,4	88,9	90,0	90,3	92,7	93,6	93,5	95,1

Stand: 1. Januar des jeweiligen Jahres.
* 2013 ist nur bedingt vergleichbar, da in diesem Jahr keine LWR-Erhebung (Laufende Wirtschaftsrechnung) stattdessen eine EVS-Erhebung (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe) durchgeführt wurde.
Quellen: Statistisches Bundesamt 2007, S. 19, 2013a, S. 11, 2014, S. 14, 2015a, S. 12, 2016b, S. 12.

2.2.2 Online-Nutzung insgesamt

Der Anteil der Internetnutzer an der Bevölkerung ist in den vergangenen Jahren nur noch leicht gestiegen und lag 2015 bei 82 Prozent der deutschen Wohnbevölkerung ab 10 Jahren (vgl. Tab. 42; zur Nicht-Nutzung vgl. Tab. 43).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 42: Private Internetnutzung innerhalb der letzten drei Monate 2010 bis 2015 (in Prozent)

Personengruppe / Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deutschland (Insgesamt)	75,3	76,2	77,0	78,6	80,4	81,8
10 bis 15 Jahre	95,4	95,7	95,6	96,3	96,7	97,0
16 bis 24 Jahre	97,8	98,6	98,2	98,3	98,8	98,9
25 bis 44 Jahre	94,8	95,8	96,0	96,5	97,5	97,6
45 bis 64 Jahre	75,6	78,1	79,9	81,7	84,7	86,8
65 und älter	31,2	31,2	32,4	37,1	40,1	43,6
Männlich (Insgesamt)	80,2	80,9	81,4	82,8	84,5	85,7
10 bis 15 Jahre	94,7	95,1	95,1	96,2	96,5	97,1
16 bis 24 Jahre	97,5	98,2	97,5	98,0	98,1	98,8
25 bis 44 Jahre	95,0	95,6	96,4	96,4	97,4	97,4
45 bis 64 Jahre	80,3	81,5	82,3	84,0	87,1	88,0
65 und älter	41,7	42,9	43,8	48,3	51,1	55,1
Weiblich (Insgesamt)	70,5	71,7	72,7	74,5	76,4	78,1
10 bis 15 Jahre	96,2	96,2	96,1	96,3	96,9	97,0
16 bis 24 Jahre	98,2	99,0	99,0	98,6	99,4	99,1
25 bis 44 Jahre	94,5	96,1	95,6	96,6	97,7	97,8
45 bis 64 Jahre	71,0	74,7	77,6	79,5	82,3	85,5
65 und älter	23,1	22,1	23,5	28,3	31,5	34,5
nach sozialer Stellung*						
Erwerbstätige**	90,6	92,5	92,7	93,5	94,9	95,2
Arbeitslose	75,7	74,9	73,8	79,2	77,1	81,9
Schüler/-innen und Studierende	99,4	99,2	99,2	99,1	99,2	99,3
Rentner/-innen und andere nicht erwerbstätige Personen***	42,4	42,2	43,2	46,4	49,9	52,8
nach Bildungsstand*						
niedrig	60,1	59,8	61,4	62,5	65,8	67,7
mittel	75,7	76,5	76,8	78,6	80,1	81,8
hoch	84,8	86,8	87,3	88,8	89,6	90,4

Basis: Personen, die im jeweiligen Jahr das Internet in den letzten drei Monaten vor dem Befragungszeitraum genutzt haben.
Berichtszeitraum: Jeweils das 1. Quartal des Berichtsjahres.
* Personen ab 16 Jahre.
** Einschl. mithelfende Familienangehörige, Personen im freiwilligen sozialen Jahr, freiwilligen Wehrdienst oder Bundesfreiwilligendienst
*** Hausfrau/-mann, Personen in Elternzeit, dauerhaft erwerbsunfähige Personen, sonstige nicht erwerbstätige Personen.
Quellen: Statistisches Bundesamt 2011a, S. 13ff., direkte Mitteilung.

Seit 2013 nahezu unverändert ist auch der Befund, dass der Anteil der Internetnutzer in höheren Altersgruppen niedriger ist: Nahezu 100 Prozent der Bevölkerung bis 44 Jahre und immerhin noch an die 90 Prozent der 45- bis 64-Jährigen sind online. Bei den Über-65-Jährigen hingegen sind 55 Prozent der Männer und nur 35 Prozent der Frauen online. Seit 2013 sind diese Anteile nur leicht um jeweils drei Prozentpunkte angestiegen. Die Diskrepanz in der ältesten Altersgruppe zwischen den Geschlechtern ist auch die Ursache dafür, dass der Anteil der Internetnutzerinnen mit 78 Prozent nach wie vor niedriger ist als der der Internetnutzer (86 Prozent).

Nach sozialer Stellung unterschieden, finden sich die höchsten Anteile der Internetnutzer bei Schülern und Studierenden (99 Prozent) sowie bei Erwerbstätigen (95 Prozent). 82 Prozent der Arbeitslosen und 53 Prozent

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Rentner und anderer nicht erwerbstätiger Personen waren 2015 online. Auch diese Werte haben sich gegenüber 2013 nur geringfügig erhöht.

Komplementär zum nur noch leichten Anstieg der Internetverbreitung ist der Anteil der Nicht-Nutzer in den vergangenen Jahren nur um wenige Prozentpunkte gefallen. Die größten Anteile von Nicht-Nutzern finden sich in den älteren Altersgruppen. Die überwiegende Mehrheit der Nicht-Nutzer (67 Prozent) – allerdings ein geringerer Anteil als noch in den Vorjahren – gibt an, keinen Bedarf für das Internet zu haben (s. Tab. 43). Auch der Anteil derjenigen Nicht-Nutzer, die fehlende Kenntnisse als Grund für ihre Abstinenz anführten, ging zurück. Jeweils ähnlich hohe Anteile (zwischen 20 und 25 %) geben Datenschutz- und Privatsphäre-Bedenken sowie zu hohe Anschaffungs- oder Nutzungskosten als Hürden an.

Tabelle 43: Gründe für fehlenden Internetzugang im Haushalt 2006 bis 2015 (in Prozent)

	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteil der Haushalte ohne Internetzugang	39	23	23	21	18	16	15
Gründe für fehlenden Internetzugang							
kein Bedarf	60	64	72	73	72	70	67
keine ausreichenden Kenntnisse	33	37	33	36	43	39	38
Anschaffungskosten sind zu hoch	31	27	24	25	24	23	25
Nutzungskosten sind zu hoch	29	24	20	21	22	20	21
Bedenken hinsichtlich Datenschutz und Schutz der Privatsphäre	12	17	15	16	19	21	22
Möglichkeit von einem anderen Ort auf das Internet zuzugreifen	23	18	16	14	13	14	15
kein schneller Internetzugang in der Region verfügbar	-	-	4	-	3	–	–
andere Gründe	8	-	-	-	5	4	5

Quellen: Statistisches Bundesamt 2007a, S. 12, 2011a, S. 7, 2011b, S. 7, 2013b, S. 7, 9, 2014a, S. 7, 9, 2015b, S. 9, 12, 2016d, S. 10, 12.

2.2.3 Zugangswege

In den vergangenen Jahren ist der Anteil derjenigen Internetnutzer, die über eine Breitbandverbindung verfügen, leicht von 58 Prozent 2013 auf 60 Prozent 2015 angestiegen (vgl. Tab. 44).[146] Innerhalb dieser Gruppe ging der Anteil von Personen mit DSL-Verbindungen allerdings zurück, während der Anteil der Personen, die das Internet über ihren Kabelanschluss oder einen mobilen Zugang nutzen, angestiegen ist. Der Anteil der Internetnutzer, die einen Schmalband-Anschluss, d. h. ISDN oder ein Modem nutzten, ging von knapp elf auf etwa sieben Prozent zurück.

Im Einklang mit der oben beschriebenen steigenden Verbreitung mobiler Endgeräte in den privaten Haushalten hat auch die mobile Internetnutzung zugenommen (vgl. Tab. 45). Der Anteil der Internetnutzer, die zumindest selten von unterwegs (also nicht zuhause oder am Arbeitsplatz) online gehen, stieg seit 2013 von 41 auf 68 Prozent im Jahr 2016. Der Anteil der täglichen „Unterwegs-Nutzer" stieg ebenfalls deutlich an, von 21 auf 33 Prozent aller Internetnutzer.

Während zwischen männlichen und weiblichen Internetnutzern nur noch ein geringer Unterschied in der Verbreitung mobiler Internetnutzung existiert (allerdings stärker ausgeprägt bei der täglichen als bei der gelegentlichen Nutzung), ist das Alter weiterhin ein wesentlicher Faktor: Mehr als 90 Prozent der 14- bis 29-Jährigen Internetnutzer waren 2016 zumindest selten mobil online, etwa zwei Drittel sogar täglich. Bei den 50- bis 69-

146 In diesem Abschnitt werden Zugangswege aus Nutzerperspektive behandelt; zur Entwicklung der generellen Verfügbarkeit von Breitbandverbindungen vgl. Kapitel 3.2 (Telekommunikation).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Jährigen hingegen nutzte 2016 etwa die Hälfte zumindest selten, aber nur 14 Prozent täglich das Internet von unterwegs; bei den Über-70-Jährigen betrugen die Anteile 29 bzw. ein Prozent.

Tabelle 44: Zugangswege für die Internetnutzung 2010 bis 2015 (in Prozent)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Breitband	49,6	52,5	57,1	58,3	59,2	60,2
DSL	42,8	43,2	42,2	41,3	38,1	37,1
Internet über Kabelanschluss	4,5	5,9	8,5	9,6	11,6	13,5
mobiler Zugang (z. B. UMTS-Laptop-Karte, Mobiltelefon)	1,9	2,9	5,1	6,2	8,1	8,5
anderer breitbandiger Zugang	0,4	0,5	1,2	1,2	1,4	1,6
Schmalband	16,3	15,9	10,7	10,8	9,9	7,1
ISDN	9,3	9,0	7,5	7,1	–	–
Modem	7,0	6,9	3,2	3,7	–	–
Sonstiges / keine Angabe	6,2	6,2	7,0	7,4	7,7	10,4
keine Onliner	28,0	25,3	24,4	23,5	23,2	22,4

Basis: Deutschspr. Bevölkerung ab 14 Jahren mit Festnetz-Telefonanschluss im Haushalt, Hauptzugangsart zu Hause.
Quellen: Initiative D21 2010, S. 61f., 2011, S. 61f., 2012, S. 8, 2013, S. 26, 2014, S. 64, 2015, S. 62.

Tabelle 45: Internetnutzung unterwegs 2011 bis 2016 (in Prozent)

	täglich genutzt						zumindest selten genutzt					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gesamt	8	12	21	22	23	33	20	23	41	50	55	68
Männer	11	14	25	22	25	37	26	27	46	52	55	69
Frauen	5	11	18	22	20	30	13	20	36	47	54	66
14-29 J.	14	25	44	48	48	65	31	42	66	75	81	92
30-49 J.	8	11	20	20	23	37	19	21	44	52	63	78
50-69 J.	3	4	6	6	6	14	9	11	21	30	32	48
ab 70 J.	0	1	0	0	2	1	3	6	9	14	15	29

Basis: Deutschspr. Onlinenutzer ab 14 Jahren.
Quellen: Koch/Frees 2015, S. 379, 2016, S. 425.

2.2.4 Nutzungsaktivitäten

Die dominanten Aktivitäten online haben sich seit 2013 nicht wesentlich verändert (vgl. Tab. 46): Nach wie vor sind die Nutzung von Suchmaschinen, das Senden/Empfangen von E-Mails und die Informationssuche auf anderen Wegen als via Google diejenigen Nutzungsformen, die um die 80 Prozent der Internetnutzer zumindest einmal pro Woche tätigen. Jeweils etwa zwei Drittel der Onliner nutzen zumindest einmal pro Woche Instant-Messaging-Dienste wie WhatsApp oder greifen – auf unterschiedlichen Wegen – auf audiovisuelle Inhalte zu. Jeweils um die 40 Prozent nutzen Online-Nachschlagewerke, Netzwerkplattformen wie Facebook, Chatdienste oder – auf unterschiedlichen Wegen – Audiodienste zumindest wöchentlich.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 46: Ausgewählte Onlinetätigkeiten und Onlineanwendungen 2000 bis 2016 (mind. einmal wöchentlich, in Prozent)

Kategorien	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Suchmaschinen wie Google nutzen	–	–	83	83	83	83	82	82	83
Senden/Empfangen von E-Mails	82	78	84	80	79	79	79	78	81
Informationen suchen	–	53	47	43	61	72	82	76	77
Instant-Messagingdienste wie WhatsApp nutzen	–	–	29	25	18	–	–	54	68
Videos (netto) gesamt*	–	–	36	39	37	43	45	53	67
Online-Nachschlagewerke wie Wikipedia nutzen	–	–	31	29	30	32	41	45	42
Onlinecommunitys wie Facebook nutzen	–	–	32	36	36	39	39	34	40
Audios (netto) gesamt**	–	–	27	30	27	29	30	33	40
Chatten	–	–	–	–	–	26	32	27	38
Onlinebanking	40	37	33	32	32	34	–	34	34
Digitale Landkarten/Stadtpläne nutzen	–	–	15	15	17	20	13	28	26
Onlinespiele	–	–	13	17	16	16	21	21	19
Onlineshopping (Nettowert)	12	12	6	7	7	6	16	20	12
Fotocommunitys wie Instagram nutzen	–	–	2	3	–	4	6	9	12
An Internetforen teilnehmen	–	–	–	–	–	10	14	12	9
Blogs, also Weblogs von Bloggern nutzen	–	–	2	1	2	4	5	8	7
Twitter nutzen	–	–	1	–	2	2	5	4	5
Kontakt- und/oder Partnerbörsen im Internet nutzen	–	5	3	5	4	3	–	3	4

Basis: Deutschspr. Onlinenutzer ab 14 Jahren.
* Berechneter Nettowert für Videos gesamt: Fernsehsendungen live oder zeitversetzt, Mediatheken der Fernsehsender, Videos oder Fernsehsendungen auf Facebook, Video-Streamingdienste und Video-Podcasts.
** Berechneter Nettowert für Audios gesamt: Musikdateien aus dem Internet, Radioprogramm live im Internet, Musik-Streaming-dienste, Audios von Radiosendungen zeitversetzt, Audio-Podcasts aus dem Internet, Musikportale, andere Audiodateien aus dem Internet.
Quellen: ARD-Werbung 2010, S. 84, 2013, S. 83, 2014, S. 84; Koch/Frees 2016, S. 427f., 434; Eimeren/Frees 2005, S. 371, 2010, S. 338ff., 2011, S. 340ff., 2012, S. 369ff., 2013, S. 363ff., 2014, S. 386ff.; Eimeren/Gerhard 2000, S. 342.

Mit der Ausnahme von Netzwerkplattformen, die seit Anfang der 2010er Jahre immer knapp an die 40 Prozent der Internetnutzer erreichen, konnten alle anderen Aktivitäten teils deutliche Zuwächse in den vergangenen Jahren verzeichnen: Im Fall von Video-Inhalten etwa beträgt der Unterschied zwischen 2013 und 2016 ganze 30 Prozentpunkte. Instant-Messaging-Dienste wurden in den vergangenen Wellen der ARD/ZDF-Onlinestudie nicht abgefragt, doch im Vergleich zu den Jahren 2010 bis 2012 (damals noch nicht WhatsApp, sondern Dienste wie MSN oder ICQ umfassend) hat sich der Anteil der Nutzer nahezu verdreifacht.

Die übrigen Aktivitäten werden nur von etwa einem Drittel oder weniger der Onliner regelmäßig ausgeübt. Größere Zuwächse lassen sich bei der Nutzung von Foto-Communitys (von vier auf zwölf Prozent seit 2013) und der Nutzung digitaler Karten (von 20 auf 26 % seit 2013) verzeichnen. Andere Aktivitäten blieben hingegen relativ stabil (z. B. Onlinebanking bei 34 % oder Onlinespiele bei knapp 20 %).

Während sich die Verbreitung von Nutzungsaktivitäten mit Hilfe von (bevölkerungsrepräsentativen) Befragungen vergleichsweise gut ermitteln lässt, existieren keine umfassenden Daten zur Popularität einzelner Angebote im Zeitvergleich. Dem Dienstleister Alexa.com zufolge waren Anfang September 2016 die fünf aus Deutschland heraus meist besuchten Angebote Google.de, YouTube, Google.com, Facebook sowie Amazon.de. Auf weiteren Plätzen folgten u. a. die Wikipedia (#6), die Suchmaschine Bing (#11), die Social Media-Plattformen Twitter (#17) und Instagram (#18) oder auch die Seite xhamster.com, auf der Pornovideos zu

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

finden sind. Deutsche Portale und Medienangebote, die auch von der IVW bzw. der AGOF (s. u.) erfasst wurden, waren: web.de (#10), gmx.net (#12), T-Online (#13), Spiegel Online (#14), bild.de (#16) und chip.de (#20). Die Ausweisung der Reichweiten erfolgt auf Grundlage des Nutzungsverhaltens eines „global traffic panels", über das aber bis auf allgemeine Angaben (ein „sample of millions of Internet users using one of over 25,000 different browser extensions"; siehe http://www.alexa.com/about) keine näheren Informationen verfügbar sind.

Verlässlichere Reichweitendaten liefert die Arbeitsgemeinschaft Onlineforschung, in der Onlinevermarkter in Deutschland zusammengeschlossen sind. Ihren Befunden zufolge, die auf einer Kombination von Nutzungs- und Befragungsdaten basieren und sich auf etwa 650 Werbeträgerangebote beziehen, ist seit 2013 (wie auch davor) T-Online das reichweitenstärkste (gemessene) Angebot (vgl. Tab. 47 auf der nächsten Seite). Im Mai 2016 riefen es mehr als 30 Millionen Menschen auf. Auf den Rängen dahinter gibt es im Jahresvergleich immer wieder Verschiebungen; gegenüber 2013 konnten bspw. publizistische Angebote wie Spiegel Online, Die Welt und Focus Online teils deutliche Reichweitensteigerungen erzielen. Unter den 20 reichweitenstärksten Angeboten finden sich aber immer auch Webportale wie web.de oder gmx.net (s. Kap. 2.3.1) oder serviceorientierte Angebote wie Wetter.com oder Das Örtliche.

2.2.5 Verweildauer

Angesichts von Flatrates und dauerhaft onlinefähigen mobilen Endgeräten ist die durchschnittliche Nutzungsdauer des Internets mittlerweile schwer einzuschätzen. Die Langzeitstudie Massenkommunikation, die seit 1970 alle fünf Jahre Grundlagendaten zur Mediennutzung erhebt, ermittelt entsprechende Daten mit Hilfe einer Tagesablauferhebung, fragt also für den vergangenen Tag in Viertelstundenintervallen (von 5.00 bis 24.00 Uhr) nach den genutzten Medien und Aktivitäten. Ihren Befunden zufolge wurde das Internet im Jahr 2015 im Durchschnitt etwa 1¾ Stunden (107 Minuten) pro Tag genutzt (vgl. Tab. 48). Bei der Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen lag die Nutzungsdauer allerdings deutlich höher, nämlich bei mehr als drei Stunden pro Tag (187 Minuten).

Personen, die über mobile Endgeräte ins Internet gehen, haben eine höhere Nutzungsintensität als Personen, die ausschließlich stationäre Geräte nutzen[147]: Erstere nutzten im Jahr 2016 das Netz durchschnittlich an mehr Tagen pro Woche (6,2 vs. 5,9 Tage in der gesamten Onlinerschaft; 82 vs. 65 Prozent waren täglich im Netz) und verbrachten mehr Zeit online (163 vs. 128 Minuten pro Tag). Unter 14-29-Jährigen ist die Intensität der mobilen Nutzung noch einmal höher: Angehörige dieser Altersgruppe sind durchschnittlich an 6,6 Tagen der Woche und 250 Minuten pro Tag mobil im Netz.

147 Vgl. Koch/Frees 2016, S. 426.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 47: Top 20 des AGOF-Werbeträger-Rankings 2005 bis 2016 (Unique User in Mio.)

	2005		2010		2013		2014		2015		2016	
	Angebot	Unique User	Angebot	Unique User	Angebot	Unique User	Angebot	Unique User	Angebot	Unique User	Angebot	Unique User
1	T-Online	14,20	T-Online Gesamt	26,39	T-Online	25,85	T-Online	27,73	T-Online	25,39	T-Online	30,95
2	WEB.DE	10,92	eBay.de Gesamt	22,53	eBay.de	23,27	eBay.de	25,17	eBay.de	20,30	gute-frage.net	19,98
3	MSN.de	10,25	WEB.DE Gesamt	17,38	gute-frage.net	16,99	gute-frage.net	17,84	BILD.de	16,88	WEB.DE	19,14
4	Yahoo! Deutschland	8,66	Yahoo! Deutschland Gesamt	15,36	WEB.DE	14,33	BILD.de	17,00	FOCUS Online	15,07	eBay.de	18,33
5	GMX	7,68	VZ Netzwerke Gesamt	13,65	BILD.de	14,16	WEB.DE	13,93	gute-frage.net	14,59	FOCUS Online	17,99
6	RTL.de	5,95	MSN Gesamt	13,59	computer-bild.de	13,56	CHIP Online	13,36	WEB.DE	13,57	BILD	17,87
7	AOL Dienst	5,57	GMX Gesamt	12,91	CHIP Online	13,24	computer-bild.de	13,06	CHIP Online	13,33	SPIEGEL ONLINE	17,08
8	LYCOS	5,31	gutefrage.net Gesamt	12,50	wetter.com	12,85	Yahoo Deutsch-land	12,75	computer-bild.de	12,57	Wet-ter.com	16,46
9	SPIEGEL ONLINE	4,05	BILD.de Gesamt	11,84	RTL.de	12,06	RTL.de	11,93	CHEFKOCH.de	11,76	CHIP	15,47
10	Bild.T-Online	3,98	Windows Live Gesamt	11,64	Yahoo! Deutsch-land	11,88	FOCUS Online	11,74	SPIEGEL ONLINE	10,48	CHEFKOCH.de	15,40
11	mobile.de	3,91	CHIP Online Gesamt	10,85	GMX	11,70	GMX	11,69	wetter.com	10,46	DIE WELT	15,11
12	AOL.de	2,94	RTL.de Gesamt	10,12	SPIEGEL ONLINE	11,48	CHEFKOCH.de	11,19	GMX	10,45	GMX	14,77
13	wetter.com	2,93	SPIEGEL ONLINE Gesamt	9,75	DasTele-fonbuch.de	10,36	wet-ter.com	11,06	MyVideo	10,32	computer-bild.de	11,72
14	FOCUS online	2,60	wetter.com Gesamt	9,70	CHEFKOCH.de	9,82	SPIEGEL ONLINE	10,71	DasTelefon-buch.de	9,59	Das Örtli-che	10,83
15	CHIP Online	2,50	MyVideo Ge-samt	8,90	DasÖrtliche	8,85	DasTele-fon-buch.de	10,59	DasOertli-che.de	9,24	mobile.de	10,72
16	ProSieben.de	2,32	N24.de Gesamt	8,49	FOCUS On-line	8,80	DIE WELT	9,64	DIE WELT	8,91	Das Tele-fonbuch	10,48
17	Falk.de	2,25	ProSieben.de Gesamt	8,23	meine-stadt.de	8,76	MyVideo	9,55	Yahoo Deutsch-land	8,50	ZEIT ONLINE	9,82
18	Sport1.de	2,08	DasTelefon-buch.de Gesamt	7,60	DIE WELT	8,51	DasÖrtli-che	8,17	ProSie-ben.de	8,02	Süddeut-sche.de	9,57
19	stern.de	1,81	Ciao Gesamt	7,51	mobile.de	7,40	Süddeut-sche.de	7,73	MGO's FABALISTA	7,35	n-tv.de	9,20
20	PC-WELT	1,78	wer-kennt-wen.de Gesamt	7,49	MSN	6,84	mobile.de	7,42	mobile.de	7,29	meine-stadt.de group	9,13

Erhebungszeitraum: Jeweils Mai, außer 2005 (durchschn. Monat Jul.–Sep.) und 2010 (durchschn. Monat Apr.–Jun. 2010).
Quellen: AGOF 2006, S. 20; 2010, S. 13; 2013, S. 26; 2014, S. 25; 2015, S. 25; 2016, S. 1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 48: Tägliche Nutzungsdauer Internet 2000 bis 2015 (in Min. pro Tag)

	2000	2005	2010	2015
Bevölkerung gesamt	13	44	83	107
14- bis 29-Jährige	25	79	144	187

Erfassungszeitraum: Mo-So, 5.00-24.00 Uhr.
Quelle: Breunig/Eimeren 2015, S. 511f.

2.3 ORIENTIERUNGSANGEBOTE

Dieses Unterkapitel behandelt solche digitalen Angebote, die Orientierungsleistungen für ihre Nutzer erbringen, indem sie den Zugang zu Informationen erschließen. Sie erstellen – mit Ausnahme der Webportale, s. u. – also keine eigenen Inhalte, sondern fungieren vielmehr als Informationsintermediäre bzw. Plattformen, mit deren Hilfe Nutzer an Informationen unterschiedlicher Art (publizistische oder anderweitig professionell produzierte Kommunikate genauso wie nutzergenerierte Inhalte; im Fall der App-Stores andere Software) gelangen können.

2.3.1 Webportale

2.3.1.1 Angebote und Inhalte

Unter „Webportale" werden im Folgenden diejenigen Plattformen verstanden, die Zugangsprovider-Dienste (also die generelle Verbindung mit dem Internet) mit anderen Funktionalitäten verbinden: Kommunikation (v. a. über Mail-Hosting), Informationen (durch eigene, mehr oder weniger intensiv redaktionell betreute News- und Service-Bereiche) und Transaktionen, insbesondere Shopping. Wie unten näher ausgeführt wird, gehören Webportale zu den populärsten Internetangeboten in Deutschland.

2.3.1.2 Wirtschaft und Organisation

Portale sind aufgrund ihrer Reichweite wichtige Akteure auf dem Online-Werbemarkt; zugleich sind in den vergangenen Jahren Konzentrationstendenzen zu beobachten. So hat der Vermarkter Ströer im Jahr 2015 T-online.de zusammen mit einer Reihe weiterer Dienste (darunter wetter.info und zuhause.de) übernommen. Im September 2016 wurde bekannt gegeben, dass die Redaktion von T-online.de in einen Newsroom in Berlin integriert wird, von wo aus auch andere Portale (wie giga.de, kino.de oder die Community erdbeerlounge.de) betrieben werden.[148]

Die Portale web.de und gmx.net sind beide Teil der 1&1 Internet AG / United Internet. Das „Microsoft Network" (kurz: MSN) ist das Webportal, das den Zugang zu zahlreichen Diensten von Microsoft erschließt, darunter auch der Mail-Provider outlook.com, der 2013 hotmail.com ersetzte. Freenet ist ein Angebot der Freenet AG, die 2007 entstand, als freenet.de und Mobilcom fusionierten; neben dem Webportal und dem Mail-Dienst bietet Freenet unter verschiedenen Markennamen (u. a. Talkline oder callmobile.de) mobile Telefon- und Datentarife an.

2.3.1.3 Nutzung

Webportale gehören zu den reichweitenstärksten Online-Angeboten in Deutschland und sind regelmäßig unter den 20 meistbesuchten Seiten vertreten (vgl. Tab. 47 oben). Im Mai 2016 verzeichnete die AGOF für T-Online etwa 31 Mio. Unique User (etwa 20 % mehr als im Mai 2013), für Web.de etwa 19,1 Mio. Unique User (+33 %) und knapp 14,8 Mio. Unique User für GMX (+ 26 %).

148 Vgl. Czieslik 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wie oben beschrieben, sind Webportale in der Regel mit Mail-Providern eng verbunden. GMX und Web.de konnten in den vergangenen Jahren ihre Anteile am Markt der Mail-Provider leicht ausbauen (vgl. Tab. 49): 2015 nutzten jeweils etwas mehr als ein Viertel der deutschen Onliner eine Mail-Adresse von GMX (27,3 %) oder Web.de (26,4 %) als ihre private Haupt-Mailadresse. Auch T-Online konnte einen leichten Zuwachs verzeichnen und wurde 2015 von knapp 12 Prozent der deutschen Onliner als Haupt-Mailadresse genutzt.

Tabelle 49: Marktanteile der E-Mail-Postfach-Anbieter 2010 bis 2015 (in Prozent)

	2010	2011	2012	2013	2015
GMX	25,1	25,6	25,7	26,3	27,3
Web.de	24,4	25,3	25,5	26,1	26,4
T-Online	15,7	14,0	12,2	9,1	11,6
Google-Mail	3,0	5,9	4,9	6,5	4,1

Basis: Personen ab 14 Jahren.
Quelle: Statista 2016 (Daten von Convios Consulting); für 2014 keine Daten verfügbar.

Unter den populären Mail-Providern finden sich mit Outlook und Gmail auch zwei Dienste, die keine Webportale im oben beschriebenen Sinn anbieten, aber aufgrund ihrer Verzahnung mit anderen Diensten eine Schlüsselstellung einnehmen. Outlook ist, wie oben beschrieben, u. a. über das Webportal msn.com zu erreichen. Zugleich ist die Outlook-Mail in verschiedene andere Plattformen und Dienste von Microsoft integriert, darunter das Office-Paket oder den Cloud-Dienst OneDrive. Der Mail-Dienst Gmail (auch: Googlemail) ist zentraler Bestandteil der Google-Nutzerkonten, die für mehrere Angebote des Konzerns notwendig registriert werden müssen (z. B. die Netzwerkplattform Google+ oder das Videokonferenzsystem Google Hangout).

2.3.2 Suchmaschinen

2.3.2.1 Angebote und Inhalte

Suchmaschinen sind „Computersysteme, die Inhalte aus dem World Wide Web mittels Web-Crawling erfassen und über eine Benutzerschnittstelle durchsuchbar machen, wobei die Ergebnisse in einer nach systemseitig angenommener Relevanz geordneten Darstellung aufgeführt werden“.[149] Es handelt sich hierbei um eine automatische Suche; Verzeichnisse mit manuell erfassten bzw. bewerteten Daten sind somit ausgeschlossen. Auch sind „reine“ Suchmaschinen abzugrenzen von sog. Metasuchmaschinen und sonstigen Suchdiensten, die anstatt selbst Dokumente im Netz mit einem Crawler zu durchsuchen, die Anfrage an andere Suchmaschinen delegieren.[150] Viele solcher Metasuchmaschinen greifen auf die Datenbestände der „reinen“ Suchmaschinen zurück.

Ein zentrales Element von Suchmaschinen ist, dass die Ergebnisse in einer bestimmten Reihenfolge präsentiert werden, die sich algorithmisch bestimmt; die zugrundeliegende Konvention ist, die Ergebnisse absteigend nach ihrer Relevanz zu sortieren.[151] Suchmaschinen haben enorme Bedeutung für die Auffindbarkeit von Inhalten des Web: Was nicht über Suchmaschinen aufgefunden werden kann, wird von Nutzern kaum wahrgenommen.

Die mit großem Abstand am meisten benutzte Suchmaschine in Deutschland sowie weltweit ist *Google*. Bereits 2005 hatte Google einen Marktanteil von knapp 80 Prozent in Deutschland, der sich seitdem noch verstärkt hat (vgl. Tab. 50). Im mobilen Bereich ist die Dominanz noch deutlicher als bei der Desktop-Suche

149 Lewandowski 2015, S. 2.
150 Bischopinck und Ceyp 2009.
151 Lewandowski 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(98,5 % bzw. 89,7 % Marktanteil), u. a. weil auf vielen mobilen Geräten Google als Standardsuchmaschine installiert ist (vgl. auch Abschnitt 2.3.4 App-Stores).[152]

Die Google-Suchmaschine ist verzahnt mit anderen zum Unternehmen gehörenden Webdiensten, wie etwa dem E-Mail-Dienst *Gmail*, dem Filehosting-Dienst *Google Drive*, der Videoplattform *YouTube* (vgl. auch Kap. 2.4.3) oder *Google Maps*, das mit den nutzergenerierten Bewertungen von örtlichen Geschäften auch als Bewertungsplattform auftritt. Außerdem läuft bei etwa 55 Prozent der Websites im WWW der datenschutzrechtlich umstrittene Datenverkehrsanalysedienst Google Analytics im Hintergrund,[153] der Nutzerdaten speichert und ggf. an Google weiterleitet (Stand: November 2016). Darüber hinaus belegt Google auch andere Märkte: Seit 2015 ist Google Teil der Alphabet Holding, deren andere Töchter u. a. in Bereichen der Biowissenschaft oder der Smart-Home-Technologien tätig sind.

Bing liegt mit 4,2 Prozent in Deutschland (und 5 % weltweit) weit hinter Google zurück, obwohl ihr Marktanteil zwischen 2015 und 2016 um 1,6 Prozent gewachsen ist (vgl. Tab. 50). Die zu Microsoft gehörende Suchmaschine wurde 2009 im Beta-Modus in Betrieb genommen, hatte aber erst Anfang 2012 ihre offizielle Markteinführung. Bing zeichnet sich durch die enge Kooperation mit sozialen Medien aus, sodass separat bei entsprechenden Suchanfragen in den USA die Daten von u. a. Twitter, Facebook und LinkedIn ausgegeben werden.[154]

Weitere Suchmaschinen dominieren in anderen Ländern bzw. Sprachräumen, spielen aber in Deutschland keine Rolle: Im russischsprachigen Raum etwa ist das 1997 gegründete *Yandex* der Marktführer mit einem Marktanteil von etwa 58 Prozent (Stand: Februar 2016).[155] In China ist Baidu die größte Suchmaschine, die etwa 81 Prozent Marktanteil (nach Werbeumsätzen) erreicht (Stand: 2015). Baidu pflegt eine enge Zusammenarbeit mit den chinesischen Behörden, weshalb dem Unternehmen des Öfteren vorgeworfen wurde, sich an der Internetzensur der chinesischen Regierung zu beteiligen.[156]

Tabelle 50: Marktanteile von Suchmaschinen nach Suchanfragevolumen in Deutschland 2005 bis 2016 (in Prozent)

	2005	2008	2014	2015	2016
Google	78,2	89,5	91,2	94,8	94,5
Bing	-	-	3,5	2,6	4,2
Yahoo**	5,8	3,3	1,4	1,7	1,0
T-Online*	1,6	2,1	1,0	0,8	0,1
Ask.com	-	-	0,5	0,2	0,1
AOL Suche**	2,3	0,9	0,1	0,1	0,1

* Suche mit Google.
** Suche mit Bing.
Quellen: Statista 2016a (Daten von SEO-besser); Bischopinck & Ceyp 2009; Schulz et al. 2005.

Andere Suchmaschinen haben sich in spezifischen Nischen etabliert oder bedienen besondere Zielgruppen. *DuckDuckGo* sammelt zum Beispiel als Gegengewicht zu Google keine Nutzerdaten, sowohl aus Gründen des

152 Statista 2016c (Daten von StatCounter).
153 w3techs.com.
154 Alpar et al. 2015.
155 Statista 2016b (Daten von Clicks Online Business).
156 Alpar et al. 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Datenschutzes als auch um Filterblasen zu verhindern (vgl. Kap. 4.2.2), während die in Berlin sitzende „ökologische“ Suchmaschine *Ecosia* (die allerdings auf die Datenbank von Bing zurückgreift) mit ihren Einnahmen Bäume pflanzt.[157] Auch gibt es kinderspezifische Suchdienste, wie etwa *FragFINN* oder *Blinde Kuh*, das aber ohne eigenen Crawler keine Suchmaschine im engeren Sinne darstellt.[158]

2.3.2.2 Wirtschaft und Organisation

Es gibt für Suchmaschinen verschiedene denkbare Geschäftsmodelle, doch für die verbreiteten Angebote ist nur ein einziges Geschäftsmodell relevant, nämlich der Verkauf von „*kontextbasierter Werbung*“ (vgl. auch Kap. 3.4). Bei dieser Werbeform können die Werbetreffer als Suchergebnisse betrachtet werden, indem die kontextbasierte Werbung als Antwort zu einer Suchanfrage ausgegeben wird.[159] Alternative Erlösquellen, etwa der Verkauf der Technologie, das Anbieten von sog. „APIs“ (Application Programming Interfaces), die Dritten mit einer eigenen Abfrage die Wiederverwendung der Suchergebnisse für eigene Zwecke ermöglichen, oder die umstrittene „Paid Inclusion“, wobei der Inhalteanbieter für die Aufnahme in den Datenbestand der Suchmaschine bezahlt, haben sich nicht durchgesetzt.

Der Erfolg der Werbefinanzierung lässt sich auf fünf Faktoren zurückführen, die sowohl dem Werbekunden als auch dem Suchenden Vorteile bieten.[160]

- Es gibt kaum Streuverluste, da der Suchende durch seine Suchanfrage bereits Interesse an dem Thema zeigt.
- Die Abrechnung gegenüber dem Anzeigenkunden erfolgt nach Klicks oder nach Views.
- Die textbasierten Ergebnisse stören den Suchenden weniger als grafische Werbeformen. Allerdings besteht hier die Gefahr, dass der Suchende die Werbung mit den normalen, organischen Ergebnisformen verwechselt.
- Es gibt transparente Klickpreise durch ein Versteigerungsverfahren um den Preis pro Klick oder View für jeden Suchbegriff unter den Anzeigenkunden.
- Kunden können ohne Mittelsmann Anzeigen online erstellen. Dies ist durch geringe Preise pro Klick und die Option, einen Höchstbetrag pro Tag festzulegen, auch für Kunden mit geringem Budget möglich.

Solche suchbasierten Textanzeigen werden von Google „AdWords“ genannt. Neben dieser Werbeform bietet Google „AdSense“ an, bei dem die Werbung aufgrund des Dokumententexts in das Dokument gestellt wird, und Google somit Werbeblöcke zwischen Inhalteanbietern und Werbetreibenden vermittelt. Allerdings erzeugt AdWords weitaus mehr Umsätze als AdSense: AdWords macht etwa 76 Prozent des gesamten Werbeumsatzes von Google aus.[161]

Angesichts der weiten Verbreitung der Google-Suchmaschine in Kombination mit ihrem Geschäftsmodell werden immer wieder Vorwürfe des Missbrauchs der Marktmacht laut, die sich in vier Bereiche unterteilen lassen[162]: Erstens bevorzuge Google für generische Suchanfragen (wie zum Beispiel „E-Mail“) in Bereichen, in denen es eigene Angebote unterhält, die eigenen Angebote systematisch. Zweitens generiere Google die Ergebnisse für spezielle Kollektionen (wie Nachrichten oder Ergebnisse der Produktsuche) hauptsächlich aus anderen Google-Diensten, statt allen Dokumenten die gleiche Chance zu geben, in einem extra betonten Kasten angezeigt zu werden. Werbung und organische Suchergebnisse würden drittens unzureichend getrennt, und Inhalteanbieter würden viertens nicht fair für die Nutzung ihrer Inhalte entlohnt – ohne Suchmaschinen würden Inhalteanbieter keine Sichtbarkeit für ihre Inhalte erreichen können und müssten sich daher völlig nach den Vorgaben von Google darüber richten, was mit den fremden Inhalten geschehe.

157 Ecosia.com 2016.
158 Vgl. https://www.fragfinn.de, http://www.blindekuh.de/.
159 Lewandowski 2016.
160 Lewandowski 2016.
161 Lewandowski 2016.
162 Lewandowski 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Umsatz mit Suchmaschinenwerbung in Deutschland betrug 2015 etwa 2,8 Mrd. Euro.[163] Prognosen zeigen allerdings, dass das Umsatzwachstum in den Jahren 2016 bis 2021 geringer ausfallen wird, wobei im Bereich der mobilen Suchmaschinenwerbung noch mehr Umsatzpotenzial steckt (vgl. Tab. 51). Derzeit nicht abschätzbar ist, welchen Einfluss die zunehmende Nutzung von Suchmaschinen über Sprachassistenz-Systeme (wie z. B. „Siri“) hat, bei denen es (bislang) keine vergleichbaren Möglichkeiten der Werbeeinblendung gibt.

Tabelle 51: Prognose zum Umsatzwachstum von Suchmaschinenwerbung in Deutschland 2016 bis 2021 (in Prozent)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Desktop	1,1	0,9	0,8	0,6	0,4	0,3
Mobil	17,9	14,8	12,6	11,0	9,8	9,0
Gesamt	3,5	3,2	2,9	2,7	2,4	2,3

Basis: Im Vergleich zum Vorjahr.
Quelle: Statista 2016e (Daten von Digital Market Outlook).

2.3.2.3 Nutzung

Die Nutzung von Suchmaschinen ist, wie verschiedene Indikatoren verdeutlichen, eine der zentralen Online-Aktivitäten der Nutzer (vgl. auch Kapitel 2.2.4). 83 Prozent der Deutschen ab 14 Jahren benutzen mindestens einmal wöchentlich eine Suchmaschine, und die tägliche Nutzung von Suchmaschinen in Deutschland zur Informationssuche nimmt seit 2012 kontinuierlich zu – 2012 nutzten 13,6 Mio. Menschen täglich Suchmaschinen, 2015 waren es schon 18 Mio.[164] 25 Prozent der 18- bis 59-Jährigen in Deutschland benutzen Suchmaschinen zu gleichen Teilen auf Smartphone und stationärem Computer.[165] 12 Prozent der Handynutzer betrachten die Google Suchmaschine sogar als wichtigste App.

Auch unter Jugendlichen sind Suchmaschinen beliebt: 82 Prozent der 12- bis 19-Jährigen befragen regelmäßig eine Suchmaschine – täglich sind dies 55 Prozent.[166] Obwohl Google bei Jugendlichen ebenfalls die meist genutzte Suchmaschine ist, informieren sie sich nicht über jedes Thema hauptsächlich mit Google. Alleinstellung hat die Google-Suche für persönliche relevante Problemstellungen sowie das Thema Smartphone. Geht es aber etwa um regionale Veranstaltungen, Konzerte, Mode oder Spiele, werden auch andere Quellen wie Facebook oder themenspezifische Webseiten verwendet.[167]

2.3.2.4 Recht und Regulierung

Die Anbieter von Suchmaschinen unterliegen den oben beschriebenen, allgemeinen gesetzlichen Vorgaben für Telemedien. Aufgrund ihrer Orientierungsfunktion und der Eigenschaft einzelner Suchmaschinen, bei hohen Nutzeranteilen durch Suchergebnisseiten für einzelne Stichwörter, Themen- oder Personeneingaben eine „Suchmaschinenöffentlichkeit“[168] herzustellen, sind die Suchmaschinenergebnisse Gegenstand praxisrelevanter Gerichtsurteile geworden. Vertikal integrierte Anbieter von Suchmaschinen, etwa durch die Verbindung von Suchergebnissen und Werbeeinblendungen oder Preisvergleichen aus dem Netzwerk desselben Anbieters, stehen daneben im Fokus wettbewerbsrechtlicher Betrachtungen: Die EU-Kommission untersuchte seit 2010 einen möglichen Marktmissbrauch der Google Suche bei der möglicherweise bevorzugten Einblendung von

163 Statista 2016e (Daten von Digital Market Outlook).
164 Statista 2015 (Daten von VuMa).
165 Statista 2015a (Daten von TNS Infratest).
166 Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2015.
167 Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2015.
168 Schulz/Dankert 2016, Macht der Informationsintermediäre, S. 37.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Suchergebnissen des eigenen Produktsucheangebots vor denen der Wettbewerber. Der Streit endete im Frühjahr 2016, nachdem die EU-Kommission die von Google zugesicherten Zugeständnisse (bessere Erkennbarkeit eigener Angebote und garantierte Listung von Ergebnissen dreier Konkurrenten für spezifische Suchanfragen) akzeptiert hatte. Die Verpflichtung der Integration des eigenen Suchmaschinenangebots im Rahmen von Softwarelizenzen für das mobile Betriebssystem Android hatte Google parallel dazu ein kartellrechtliches Verfahren der EU-Kommission eingebracht, das derzeit noch läuft.

2.3.2.4.1 EuGH-Urteil zu einem „Recht auf Vergessen" bei Suchmaschinen

Wenige Urteile haben in den letzten Jahren ein derartiges Echo hervorgerufen wie die sog. Google Spain-Entscheidung des EuGH.[169] Am 13. Mai 2014 urteilte der Gerichtshof, dass Anbieter von Suchmaschinen auf Antrag dazu verpflichtet werden können, Verweise auf Internetseiten mit sensiblen personenbezogenen Informationen aus den Suchresultaten zu entfernen (sog. „Auslistung"). Damit folgte der EuGH der Ansicht, dass Suchmaschinen bei Eingabe von Personennamen eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der EU-Datenschutzrichtlinien vornehmen. Auf die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung des Namens auf der verlinkten Originalseite käme es bei dem Löschungsanspruch nicht an, da Suchmaschinen bei der Suche nach einem Personennamen einen schnellen angebotsübergreifenden und strukturierten Überblick über die gesuchte Person erlaubten. Auch sei das jeweilige nationale Datenschutzrecht anwendbar, wenn der Anbieter eine Niederlassung in dem entsprechenden Mitgliedstaat habe – ob die Datenverarbeitung tatsächlich ausschließlich in diesem oder in einem anderen Land erfolgte, spiele bei der Bewertung keine Rolle.

Für die Suchmaschinenanbieter bedeutete das Urteil, dass sie Verfahren und Techniken etablieren müssen, die auf Antrag betroffenen Personen erlaubt, eine entsprechende Auslistung umzusetzen. Dabei obliegt die nicht immer triviale Güterabwägung – das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen gegenüber dem öffentlichen Zugangsinteresse zu der entsprechenden Information – dem Suchmaschinenanbieter. Google etwa hat bis November 2016 knapp über 532.000 Auslistungsersuchen zu fast 1,9 Mio. Einzel-URLs erhalten, von denen der Anbieter in 43 Prozent der Fälle dem Ersuchen Folge geleistet hat (Auslistung von knapp 649.000 URLs). Aus Deutschland kamen seit der Einrichtung des Verfahrens knapp 86.000 Löschungsanträge zu 311.000 URLs, von denen 48 Prozent ausgelistet wurden (128.000 URLs).[170] Da sich die Rechtskraft des EuGH-Urteils nur auf den EU-Raum beschränkt, überprüft Google bei Sucheingaben die geographische Herkunft des Nutzers und nimmt die Auslistungen bei Anfragen aus der EU vor; bei Suchanfragen, die von außerhalb der EU kommen, werden die ausgelisteten Suchresultate auch weiterhin angezeigt. Kritik wurde im Nachgang zu dem Urteil zum einen mit Blick auf diese geographische Beschränkung der Auslistungs-Implementation laut, zum anderen wurde die durch das EuGH-Urteil auf private Anbieter abgewälzte Entscheidungsmacht vor dem Hintergrund der zukünftigen Verwirklichung von Kommunikationsfreiheiten problematisiert.

Einzelne nationale Gerichtsurteile haben die EuGH-Entscheidung aufgegriffen und erweitert: So entschied etwa das OLG Hamburg, dass Pressearchivbetreiber von ursprünglich rechtmäßig eingestellter Berichterstattung auf Antrag dafür zu sorgen haben, dass eine personenbezogene Suche in Suchmaschinen die entsprechenden Archivseiten nicht mehr indexiert.[171] Das LG Hamburg verpflichtete Google in einem „Erst-Recht"-Schluss zur Auslistung von rechtswidrigen Originalquellen aus den Suchergebnissen.[172] Das OLG München entschied, dass Suchmaschinen für persönlichkeitsrechtsverletzende Suchresultate, die eine Suchmaschine bei

169 EuGH, Urteil vom 13.5.2014, Rs. C-131/12.
170 Stand: 16.11.2016, https://www.google.com/transparencyreport/removals/europeprivacy/?hl=de.
171 OLG Hamburg, Urteil vom 7.7.2015, Az. 7 U 29/12.
172 LG Hamburg, Urteil vom 7.11.2014, Az. 324 O 660/12.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Suche nach Kombinationen von Namen und Stichwörtern wie „Betrug" ausgibt, haften und auf Ausblendung entsprechender „Snippets" in Anspruch genommen werden können.[173] Das OLG Celle sah einen Anspruchsgegner persönlichkeitsverletzender Inhalte im Internet als dazu verpflichtet an, jedenfalls bei Google zu prüfen, ob die rechtswidrigen Äußerungen noch über die Funktionalität „Google Cache" erreichbar sind und ggf. die Löschung von Google zu verlangen.[174] Auch die beschlossene Europäische Datenschutz-Grundverordnung[175] sieht in Art. 17 DS-GVO ein ausdrückliches „Recht auf Vergessen" vor – dahinter verbirgt sich in erster Linie allerdings der bereits im deutschen Datenschutzrecht bestehende Löschungsanspruch der von personenbezogener Datenverarbeitung betroffenen Einzelpersonen.

2.3.2.4.2 BGH zur Autocomplete-Funktionalität bei Suchmaschinen

Noch vor dem EuGH-Urteil zum Recht auf Vergessen hatte im April 2013 der BGH entschieden, dass Google für die automatische Ergänzung von Suchbegriffeingaben haftet, wenn durch die ergänzten Stichwörter Persönlichkeitsrechte verletzt werden.[176] Die Ergänzungen beruhen dabei nach Angaben der Suchmaschine ausschließlich auf häufigen Kombinationen, die andere Nutzer eingegeben haben. Nach Ansicht des Gerichts hält der Suchende bei den ergänzten Begriffen, etwa „Betrug" oder „Insolvenz" als ergänzte Begriffe bei der Suche nach einem Personennamen, jedenfalls einen inhaltlichen Bezug zwischen den Ergänzungen und dem Namen für möglich. Dies aber führt dazu, dass den von Google erweiterten Suchvorschlägen die Aussage zu entnehmen ist, dass diese in sachlichem Zusammenhang mit der Person stehen. Die von Google auf Grundlage der kombinierten Eingabe Dritter ergänzten Begriffe rechnet der BGH dabei direkt Google und nicht seinen Nutzern zu – der Suchmaschinenanbieter haftet entsprechend für die Ergänzungen als eigene Informationen. Überraschenderweise wendet der BGH im Anschluss die im Rahmen der Störerhaftung entwickelten Maßgaben bei der Prüfung der Verletzung einer Prüfungspflicht an – im Ergebnis haftet die Suchmaschine damit ab Kenntnis einer möglichen Persönlichkeitsverletzung und muss unverzüglich eine Prüfung inklusive einer ggf. nötigen Abhilfe einleiten.

2.3.3 Social Media-Intermediäre

Social Media-Intermediäre sind diejenigen Internetangebote, die ihren Nutzern die Software-Infrastruktur bereitstellen, um eigene Inhalte zu erstellen und zu verbreiten sowie die Inhalte anderer zu erschließen. Strukturen, Erlösmodelle o. ä. der Intermediäre sind analytisch, in mancherlei Hinsicht aber auch rechtlich von den Strukturen und Praktiken derjenigen Akteure zu unterscheiden, die mit Hilfe von Intermediären ihre eigenen Inhalte zugänglich machen. Dieser Abschnitt fokussiert daher die Angebote und ihre Betreiber; an anderen Stellen des Gutachtens wird der Stellenwert sozialer Medien für journalistische Redaktionen (Abschnitt 2.4.1) sowie für die aktive Kommunikation anderer Organisationen und individueller Nutzer (Abschnitt 2.4.2) thematisiert.

Die Bezeichnung „Intermediäre" hebt die vermittelnde und strukturierende Rolle der entsprechenden Angebote hervor. In der aktuellen Diskussion finden sich ähnliche, im Detail aber auch abweichende Verständnisse und Systematisierungsvorschläge. So sprechen etwa Schulz/Dankert (2016) von „Informationsintermediären", fassen darunter aber auch Suchmaschinen und App-Portale, die im vorliegenden Gutachten als eigenständige Orientierungsangebote systematisiert sind.

Social Media-Intermediäre sind Informationsintermediäre in dem Sinne, dass sie vorrangig die Strukturierung und Vermittlung von Medieninhalten leisten. Sie sind daher zum einen von solchen Angeboten abzugrenzen, die etwa als Handelsportale (wie eBay oder Amazon) oder Buchungs- und Vergleichsportale (für Hotels, Flugreisen o. ä.) zwischen Käufern und Verkäufern vermitteln. Zum anderen sind sie von Empfehlungs- & Rating-

173 OLG München, Beschluss vom 27.4.2015, Az. 18 W 591/15.
174 OLG Celle, Urteil vom 29.1.2015, Az. 13 U 58/14.
175 S. Kap. 3.9.
176 BGH, Urteil vom 14.5.2013, Az. VI ZR 269/12.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Plattformen wie Yelp oder TripAdvisor zu unterscheiden, bei denen Nutzer zwar eigene Informationen und Meinungen äußern können, aber die zu bewertenden Objekte selbst nicht nutzergetrieben, sondern redaktionell betreut in die Plattform eingespeist werden (siehe unten Abschnitt 2.4.2 zu UGC).

2.3.3.1 Angebote und Inhalte

Social Media-Intermediäre sind Teil der Familie „sozialer Medien" und damit wesentlicher Ausdruck einer Entwicklung der Internetkommunikation, die – ungeachtet mancher Vorläufer – etwa Mitte der 2000er Jahre eingesetzt hat und auch mit Schlagworten wie „Web 2.0" oder „Social Web" bezeichnet wird.[177] Bei allen Unterschieden in der Funktionsweise (s. u.) haben soziale Medien zwei Gemeinsamkeiten: Sie ermöglichen es Menschen, erstens Informationen aller Art zugänglich zu machen und davon ausgehend zweitens soziale Beziehungen zu knüpfen und/oder zu pflegen.

Nicht alle sozialen Medien sind Intermediäre; so sind beispielsweise Wikis oder individuell betriebene Weblogs als eigenständige Angebote zu betrachten – zwar existieren für beide Formen auch Plattformen (z. B. wikia.com für Wikis oder blogger.com für Weblogs), die als Intermediäre fungieren, aber für das Gesamtgefüge der jeweiligen Gattung nicht entscheidend sind. Im Folgenden sollen vor allem folgende Gattungen sozialer Medien im Mittelpunkt stehen, bei denen Intermediäre eine zentrale Position einnehmen.[178]

Netzwerkplattformen, auch „Social Network Sites", sind Angebote, deren Nutzer innerhalb eines durch Registrierung geschlossenen Raums ein persönliches Profil erstellen und von dort aus soziale Beziehungen zu anderen Nutzern explizit machen können, indem sie diese zu ihren „Freunden" oder „Kontakten" hinzufügen. Neben interpersonaler Kommunikation, z. B. durch plattformeigene Mail- oder Chat-ähnliche Funktionalitäten, unterstützen Netzwerkplattformen die Verbreitung von Inhalten aller Art, die Nutzer mit ihrem Kontaktnetzwerk teilen und kommentieren können. Im Bereich der persönlichen Beziehungspflege dominiert Facebook den Markt der Netzwerkplattformen; für das berufliche Networking sind LinkedIn und XING die wichtigsten Intermediäre.

Multimediaplattformen, auch UGC-Plattformen (für user-generated content) oder offene Videoplattformen bzw. offene Audioplattformen (in der Terminologie von Abschnitt 2.4.3) sind Angebote, bei denen audiovisuelle Inhalte verbreitet werden. Das dominante Angebot in diesem Segment ist YouTube. Doch in den vergangenen Jahren sind zahlreiche weitere Plattformen entstanden, die einen Schwerpunkt darauf legen, Bewegtbild auszutauschen, darunter Instagram, Snapchat oder Vine. Auch Facebook und Twitter haben mittlerweile Funktionalitäten integriert, um Bewegtbilder in die Tweets bzw. Status Updates einzubinden. Sonderformen von Multimediaplattformen sind solche Angebote, die sich auf rein visuelle Inhalte, d. h. Fotos oder Bilder (wie z. B. Flickr oder Pinterest) oder aber Audio-Inhalte (z. B. Soundcloud) konzentrieren.

(Micro-)Blogging-Plattformen sind Angebote, deren Fokus auf kurzen Einträgen (140 Zeichen im Fall von Twitter) liegt. Ähnlich wie bei Netzwerkplattformen wird der Kommunikationsfluss durch explizit gemachte soziale Beziehungen strukturiert, d. h. ein Nutzer kann andere Profile „abonnieren" und so die jeweiligen Aktualisierungen verfolgen. Allerdings sind diese Beziehungen nicht zwingend reziprok, d. h. Nutzer müssen sich nicht wechselseitig als Kontakt bestätigen.

Instant-Messaging-Dienste sind Weiterentwicklungen der ursprünglich rein textbasierten Chatsysteme, die bereits in der Frühphase des Internets existierten. Sie unterstützen den synchronen Austausch zwischen Nutzern in Form von üblicherweise kurzen, eher konversationalen Mitteilungen. Entsprechende Anbieter wie ICQ, AIM oder der Yahoo Messenger erlauben mittlerweile aber auch die Einbettung von Bildern oder das Versenden von Dateien. Der momentan bekannteste Vertreter dieser Gattung ist WhatsApp (der zu Facebook gehört), der vor allem auf Smartphones verbreitet ist. Instant-Messaging-Dienste können aber auch Teil anderer Dienste

177 Schmidt 2011.
178 Vgl. im Folgenden Taddicken/Schmidt 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

oder Plattformen sein; z. B. bietet Facebook noch eine eigene Messenger-App bzw. Chat-Funktion in der browserbasierten Variante an, und auch der Videotelefonie-Dienst Skype hat entsprechende Funktionalitäten.

Die genannten Gattungen unterscheiden sich in Funktionalitäten, Verbreitung und gesuchten Gratifikationen teils deutlich. Allerdings weist ihre kommunikative Architektur drei grundlegende Gemeinsamkeiten auf, die sie zu Informationsintermediären in der (internetbasierten) Öffentlichkeit werden lassen.

Erstens betreiben sie die Ent- und Neubündelung von Informationen zugleich: Sie erschließen Informationen aus unterschiedlichen Quellen, indem sie diese aus ihrem Ursprungskontext lösen und in eigene Datenbanken einbetten oder gleich die Kanäle für das Veröffentlichen von Inhalten aller Art bereitstellen. Zugleich präsentieren sie diese aber nicht mehr in Form von etablierten publizistischen Ordnungen mit eigenen zeitlichen Rhythmen (wie der „Sendung“ oder der „Ausgabe“), sondern in Form von augenblicklich erstellten, oft auch ständig aktualisierten „Streams“, „Timelines” o. ä. Der Ein- oder Ausschluss sowie die Aggregation von Inhalten unterliegt nicht mehr redaktioneller Entscheidung, sondern wird im Wesentlichen durch algorithmische Filterung geleistet, zum Beispiel durch das bevorzugte Anzeigen von Informationen, die aus dem eigenen Kontaktnetzwerk stammen.

Diese Form der „Algorithmic Media Production“[179] trägt – zweitens – dazu bei, dass Intermediäre die Personalisierung von Informationsangeboten maßgeblich fördern. Dies kann nutzerseitig gewollt und bewusst geschehen, etwa indem bestimmte Quellen dem eigenen Kontaktnetzwerk hinzugefügt werden. Personalisierung geschieht aber auch unbemerkt oder ungewollt, wenn Intermediäre Empfehlungs- und Filtermechanismen einsetzen, die vergangenes Nutzerverhalten oder Metadaten über eine Person und ihre soziale Einbettung auswerten, um bestimmte Informationen ein- bzw. auszublenden.

Drittens schließlich unterstützen Intermediäre die Anschlusskommunikation zu veröffentlichten Inhalten, indem sie Kommentare und konversationale Bezugnahmen genauso wie explizite Bewertungen (etwa in Form von Likes oder „Thumbs up“) sichtbar machen, die lange Zeit nur durch einen Kanalwechsel möglich und dadurch für das Publikum der Ursprungsinhalte nicht sichtbar waren. Die erleichterten Bedingungen für das Weiterleiten und Empfehlen fördern zudem die u. U. rasante schneeballartige Verbreitung von Inhalten.

2.3.3.2 Wirtschaft und Organisation

Insbesondere im Bereich der Netzwerk- und der Multimediaplattformen sowie der Instant-Messaging-Dienste hat in den vergangenen zehn Jahren die Konzentration auf einige wenige dominierende Angebote zugenommen. Dafür sind Netzwerk- und Lock-In-Effekte maßgeblich verantwortlich: Eine Plattform ist für seine Nutzer umso attraktiver, je mehr andere Nutzer (oder Inhalte) dort erreicht werden können. Der Wechsel zu alternativen Angeboten wird zusätzlich dadurch erschwert, dass die eigenen Inhalte und Kontakte nicht umstandslos übertragen werden können.

Durch Übernahmen und Beteiligungen sind Intermediäre auch gattungsübergreifend miteinander verflochten. So übernahm Google bereits im Herbst 2006 die Videoplattform YouTube; Facebook hingegen kaufte im September 2012 die Fotoplattform Instagram und Anfang 2014 den Instant-Messaging-Dienst WhatsApp. Auf dem Markt der Netzwerkplattformen hat Facebook um das Jahr 2010 herum die deutschen Konkurrenten (die vz-Netzwerke, wer-kennt-wen.de sowie lokalisten.de) in Bezug auf die Reichweite überholt und rasch deutlich abgehängt. Die genannten Angebote, die zwischenzeitlich Teil des Portfolios großer Medienhäuser waren (Georg von Holtzbrinck Verlagsgruppe; RTL Interactive; ProSiebenSat.1), sind mittlerweile alle vom Markt verschwunden. Deutschsprachige Videoplattformen, namentlich myVideo, Clipfish und Sevenload, konnten sich ebenfalls nicht langfristig gegenüber YouTube behaupten. MyVideo und Clipfish operieren mittlerweile

179 Napoli 2014.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

als Teil der Video-on-Demand-Plattform Maxdome bzw. unter dem Dach der RTL Group, bieten aber keine nutzergenerierten Inhalte mehr an; Sevenload wurde 2014 eingestellt.

Es gibt eine Reihe von Erlösquellen, die – teils in Kombination – die Finanzierung von Intermediären bestreiten. Die dominierende Form ist die Werbefinanzierung, die neben gängiger Displaywerbung auch in Gestalt von gesponserten Beiträgen und Tweets oder in Werbeeinblendungen vor Videos auftritt. Auf Grundlage der über die Nutzer gespeicherten persönlichen und aktivitäts- bzw. präferenzbezogenen Daten lassen sich sehr detailliert definierte Zielgruppen gezielt ansprechen.

Manche Intermediäre segmentieren ihre Funktionalitäten in kostenfrei zugängliche Basisangebote und kostenpflichtige „Premium-Dienste", so etwa die Business-Netzwerkplattformen Xing und LinkedIn oder die Audioplattform SoundCloud. Mikro-Transaktionen, die vor allem bei Online-Spielen eine wichtige Erlösquelle sind (vgl. Abschnitt 2.4.4), spielen bei Intermediären keine wichtige Rolle. Facebook führte 2011 mit den „Facebook Credits" zwar eine plattformeigene Währung ein, mit der Nutzer in Facebook-Apps Transaktionen tätigen konnten; Facebook behielt einen Teil der Erlöse als Provision ein. Das System wurde 2013 aber wieder eingestellt. Ergänzend zu den genannten Formen ist schließlich noch die Risikokapitalfinanzierung zu nennen, die ein gängiger Weg ist, um ein innovatives Angebot aufzubauen und zur Geschäftsreife zu bringen.

2.3.3.3 Nutzung

Die Nutzung verschiedener Social Media-Gattungen wird seit 2006 im Rahmen der ARD/ZDF-Onlinestudie erhoben. Die hohe Dynamik dieses Bereichs erschwert es allerdings, Aussagen über die Entwicklungen der vergangenen Jahre zu treffen, denn die abgefragten Angebote und Gattungen variieren teilweise zwischen den jährlichen Befragungswellen. Dennoch wird deutlich, dass derzeit vor allem Instant-Messaging-Dienste (d. h. insbesondere WhatsApp) eine hohe Reichweite haben (vgl. Tab. 52): Im Jahr 2016 nutzten jeweils mehr als zwei Drittel der Onliner diese Dienste mindestens einmal wöchentlich. Offene Videoplattformen (d. h. insbesondere YouTube) und Netzwerkplattformen (d. h. insbesondere Facebook) nutzten jeweils 40 Prozent der Onliner wöchentlich. Fotoplattformen wie Flickr oder Instagram (12 %), genauso wie der Microblogging-Dienst Twitter (5 %) sind demgegenüber eher Nischenangebote – im Fall von Instagram allerdings ist bemerkenswert, dass die Plattform ihre Reichweite unter 14- bis 29-Jährigen zwischen 2015 und 2016 von 21 auf 37 Prozent (mindestens wöchentlich) bzw. 17 auf 28 Prozent (tägliche Nutzung) steigern konnte.[180]

Social Media-Intermediäre unterstützen – je nach Ausrichtung und softwaretechnischer Gestaltung auf eigene Art und Weise – das alltägliche Identitäts-, Beziehungs- und Informationsmanagement ihrer Nutzer.[181]

Das Informationsmanagement verweist auf die Prozesse des Recherchierens und Auffindens, möglicherweise aber auch Bearbeitens, Anreicherns und Weiterleitens von Informationen aller Art. Identitäts- und Beziehungsmanagement hingegen verweisen auf die kommunikativen Prozesse der Darstellung von Facetten der eigenen Person (persönliche Merkmale im engeren Sinn wie Alter, Wohnort etc., aber auch Erlebnisse, Gedanken, Meinungen o. ä.) einerseits und der daran anknüpfenden Pflege existierender und Anbahnung neuer Beziehungen. Hierbei handelt es sich um Praktiken, die lange Zeit außerhalb des kommunikationswissenschaftlichen oder auch des medienpolitischen Interesses lagen, weil sie an den persönlichen Austausch oder an Medien der interpersonalen Kommunikation (wie Telefon oder Brief) gekoppelt waren.

180 Vgl. Koch/Frees 2016, S. 434f.
181 Vgl. grundlegend Schmidt 2011.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 52: Nutzung von Social Media-Intermediären 2007 bis 2016 (mind. einmal wöchentlich, in Prozent)

	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Instant-Messaging-Dienste (z. B. WhatsApp)	–	–	–	–	–	–	54	68
offene Videoplattformen (z. B. YouTube)	14	30	31	32	32	34	33	40
Netzwerkplattformen (z. B. Facebook)	9	32	36	36	41	39	34	40
Fotoplattformen (z. B. Instagram)	2	2	3	–	4	6	9	12
Twitter*	–	1	–	2	2	5	4	5

Basis: Deutschspr. Onlinenutzer ab 14 Jahren.
* 2014 Mikrobloggingdienste wie Twitter oder Tumblr.
Quellen: Koch/Frees 2016, S. 428ff.; Tippelt/Kupferschmitt 2015, S. 443; Eimeren/Frees 2014, S. 388.

Intermediäre unterstützen Praktiken des Identitäts-, Beziehungs- und Informationsmanagements durch eine technische Infrastruktur, die die Persistenz, Kopierbarkeit und Durchsuchbarkeit von Informationen fördert, und es zudem erleichtert, (prinzipiell) beliebig kleine oder große Publika anzusprechen. Dadurch werden Selbstdarstellung und Beziehungspflege zunehmend zu einem Teil öffentlicher Kommunikation: Menschen können sich mit Hilfe der sozialen Medien eigene „persönliche Öffentlichkeiten"[182] schaffen, in denen sie Informationen von persönlicher Relevanz mit ihrem erweiterten sozialen Netzwerk teilen und Anschlusskommunikation betreiben. Intermediäre sind mittlerweile aber auch in den Kommunikationsstrategien von „öffentlichen Sprechern" aller Art etabliert – z. B. von Medienhäusern, politischen Parteien und Politikern, Unternehmen, Vereinen, kulturellen Einrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, öffentlichen Verwaltungen etc. –, die ebenfalls in wachsendem Maße soziale Medien als Teil ihrer professionellen Kommunikationsstrategien begreifen (vgl. auch Abschnitt 2.4.2).

Zugleich transformieren die Intermediäre alle Aktivitäten und Inhalte ihrer Nutzer in Datenpunkte, um sie zweifach zu verwerten: (1) Gegenüber dem Nutzer fließen diese Datenpunkte in Prozesse der algorithmischen Filterung, Personalisierung und Empfehlung ein, beispielsweise indem Inhalte von positiv bewerteten Nutzern oder Kanälen in Zukunft mit höherer Wahrscheinlichkeit angezeigt werden. (2) Diese Datenpunkte fließen aber auch in detaillierte Nutzerprofile ein, die Intermediäre in die Lage versetzen, Werbung auf sehr spezifische Teilgruppen zugeschnitten vermitteln bzw. ausspielen zu können. Die Kombination dieser Elemente von Social Media-Intermediären verändert nicht nur den Informationsfluss zu öffentlichen Themen, sondern auch die Grenzziehung zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit (s. auch Abschnitt 3.9.).

Im Kontext dieses Gutachtens ist insbesondere der (mögliche) Einfluss von Social Media-Intermediären auf die individuelle wie gesellschaftliche Informiertheit und Meinungsbildung von Interesse. Befunden des international vergleichenden „Reuters Institute Digital News Survey" zufolge ist für knapp ein Viertel (26 %) der Internetnutzer das Internet die Hauptnachrichtenquelle; darin enthalten sind sechs Prozent der Internetnutzer, die soziale Medien und Blogs als ihre Hauptnachrichtenquelle angeben.[183] Allerdings besteht ein starker Zusammenhang mit dem Alter: 16 Prozent der 18- bis 24-Jährigen, aber nur zwei Prozent der Über-55-Jährigen nennen soziale Medien als ihre Hauptnachrichtenquelle. Etwa ein Fünftel der deutschen Internetnutzer (21%) gibt an, im Lauf der vergangenen Woche (auch) über soziale Medien wie Facebook oder Twitter auf nachrichtliche Artikel oder Berichte gelangt zu sein.[184] Das ist ein kleinerer Anteil als bspw. diejenigen Nutzer, die über Suchmaschinen (37%) oder über den Direktaufruf einer Nachrichtenseite oder -App an Nachrichten gelangt sind.

182 Schmidt 2011.
183 Vgl. Hölig/Hasebrink 2016.
184 Hölig/Hasebrink 2016, S. 41.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.3.3.4 Recht und Regulierung

Auch für Social Media-Intermediäre gelten die allgemeinen rechtlichen Vorgaben für Telemedien.[185] Zu unterscheiden sind bei der rechtlichen Behandlung die über die Intermediäre verfügbar gehaltenen Angebotsinhalte der einzelnen Nutzer[186] einerseits, und andererseits die Aktivitäten der Intermediäre selbst. Letztere betreffen vor allem Fragen der Zurechnung der Nutzerinhalte zu den Intermediären und – mit Blick auf die Machtstellungen einzelner Plattformanbieter – mögliche Einflusspotenziale auf die öffentliche und individuelle Meinungsbildung und die Freiheit öffentlicher Kommunikation.

2.3.3.4.1 Rechtmäßigkeit der Klarnamenpflicht bei Facebook

Das soziale Netzwerk Facebook verpflichtet seine Nutzerinnen und Nutzer, bei der Registrierung den eigenen Namen als Profilnamen anzugeben. Benutzer, die falsche Namen oder Phantasiebezeichnungen für ihr Profil nutzen, müssen nach Bekanntwerden damit rechnen, dass Facebook die Profile deaktiviert. Nach § 13 Abs. 6 TMG haben Anbieter von Telemedien die Nutzung ihrer Dienste aber „anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist". Vor dem Hintergrund der Klarnamenpflicht bei Facebook erließen der Hamburgische und der Schleswig-Holsteinische Landesdatenschutzbeauftragte Verfügungen gegen Facebook, die den Anbieter dazu verpflichteten, auch eine pseudonyme Nutzung des Angebots zu ermöglichen und bereits deaktivierte Profile wieder zu reaktivieren. In beiden Ländern gaben Gerichtsurteile der Klage von Facebook gegen die Verfügungen statt: Sowohl das VG Schleswig[187] als auch das VG Hamburg[188] setzten die Vollziehbarkeit der Verfügungen der Datenschutzbehörden aus, da Facebook keine Niederlassung in Deutschland habe. Das angerufene OVG Hamburg wies die Beschwerde des Datenschutzbeauftragten im Juni 2016 zurück und stellte ebenfalls fest, dass die Frage der Vollziehbarkeit der Verfügung offen sei. Einstweilen überwiege das Interesse der Nutzer an einer pseudonymen Nutzung von Facebook nicht.[189]

2.3.3.4.2 Verantwortlichkeit von Social Media-Intermediären für Äußerungen der Nutzer

Die Frage der Verantwortlichkeit der Social Media-Intermediäre für die von Nutzern getätigten Äußerungen ist eines der zentralen Themen, an denen sich die Rechtsprechung und die rechtswissenschaftliche Diskussion abarbeiten. Die Beantwortung dieser Frage wird dabei zunächst von dem Haftungsregime gesteuert, wie es sich aus der E-Commerce-Richtlinie ergibt, die der deutsche Gesetzgeber in den §§ 7 ff. TMG umgesetzt hat. Anbieter von fremden Inhalten haften nach § 10 TMG für fremde Informationen, die sie für einen Nutzer speichern, erst, wenn sie Kenntnis von der rechtswidrigen Information haben und dann nicht unverzüglich tätig werden, um die Information zu entfernen oder den Zugang zu ihr zu sperren. Mit Blick auf Social Media-Intermediäre ist der Anbieter also zunächst über die vermeintliche Rechtswidrigkeit eines dort eingestellten Nutzerinhalts in Kenntnis zu setzen. Nur wenn der Anbieter trotz seiner Kenntnis nichts gegen die weitere Abrufmöglichkeit des unzulässigen Inhalts unternimmt, kann er selbst für den Inhalt Dritter haftbar gemacht werden. Diese Haftungsformen betreffen neben der strafrechtlichen Verantwortung auch Schadensersatzforderungen von Betroffenen, etwa bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen oder Verstößen gegen Urheberrechte. Auf Unterlassungsklagen sollen die Privilegien keine Anwendung finden, so dass strafbewehrte Unterlassungserklärungen – und die ggf. damit verbundenen Anwalts- oder Gerichtskosten – auch vor Kenntnis des Anbieters von rechtswidrigen Nutzerbeiträgen gefordert werden können.[190] Kommt er den Löschungsansprüchen bei offensichtlich unzulässigen Äußerungen nicht nach, so haftet der Anbieter direkt für die Äußerungen

185 S. oben.
186 S. dazu unten Kap. 2.4.2
187 VG Schleswig, Beschluss vom 15.2.2013, Az. 8 B 61/12, 8 B 60/12.
188 VG Hamburg, Beschluss vom 3.3.2016, Az. 15 E 4482/15.
189 Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 29.06.2016 – 5 Bs 40/16.
190 Vgl. BGH Urteil vom 12.05.2010, Az. I ZR 121/08 – Sommer unseres Lebens –; EuGH Urteil vom 15.09.2016, Az. C-484/14.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dritter: In einem vom EGMR zu prüfenden Fall ließ ein Anbieter anonyme Nutzerkommentare auch bei absehbar kontroversen journalistischen Beiträgen zu und erzielte aus dieser Praxis einen wirtschaftlichen Vorteil (durch Werbeeinblendungen). Aufgrund der verzögerten Löschung rechtswidriger Nutzerkommentare (hier: 6 Wochen) wurde der Anbieter zu einer Strafe verurteilt, die dem EuGH-Urteil nach nicht als Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit des Anbieters (Art. 10 EMRK) zu werten war.[191] Das grundlegende Problem bei rechtsverletzenden Nutzereinstellungen bleibt die Schwierigkeit für Betroffene, bei pseudonymen oder anonymen Äußerungen Informationen über den Äußernden vom Social Media-Intermediär zu erhalten: Da das TMG keine gesetzliche Ermächtigung des Plattformbetreibers auf Herausgabe der Nutzerdaten an private Dritte vorsieht, kann der Verletzte den Anbieter lediglich auf Unterlassung in Anspruch nehmen; die Identität des Verletzers bleibt dem Betroffenen unbekannt.[192] Im Fall strafrechtlich relevanter Äußerungen kann der Betroffene lediglich Anzeige erstatten; im Rahmen des Ermittlungsverfahrens können die Ermittlungsbehörden bei dem Social Media-Intermediär die Herausgabe der Nutzerdaten fordern (§ 14 Abs. 4 TMG), soweit dort Bestandsdaten vorliegen. Über das Recht auf Akteneinsicht kann ein Betroffener dann die persönlichen Daten des Verletzers erfahren und ggf. weitere zivilrechtliche Ansprüche (Schadensersatz, Schmerzensgeld) durchsetzen.

2.3.3.4.3 Erbschaftsrecht und Social Media-Accounts

Mit der weitläufigen Nutzung von Social Media-Angeboten gehen auch Fragen der Anwendbarkeit allgemeiner zivilrechtlicher Vorschriften auf die Accounts und Profile sowie der dort hinterlegten Beiträge, Fotos und Videos einher. Das Landgericht Berlin entschied im Falle einer verstorbenen 15-Jährigen, dass ihre Eltern als rechtmäßige Erben einen Anspruch auf Herausgabe der Nutzerdaten ihrer Tochter gegenüber einem sozialen Netzwerkanbieter haben.[193] Der Nutzungsvertrag, den die Tochter mit dem Anbieter eingegangen war, ginge insoweit wie jeder andere schuldrechtliche Vertrag auf die Erben über (§ 1922 BGB). Die vom sozialen Netzwerk eingelegte Berufung ist noch am KG Berlin anhängig.[194]

2.3.3.4.4 BGH-Urteil zur wettbewerbsrechtlichen Unzulässigkeit von Facebooks Freunde-Finder

Der Erfolg sozialer Netzwerke hängt stark mit der Menge der dort registrierten Nutzer zusammen; je mehr Personen das Angebot nutzen, desto stärker wirken Netzwerk- und Lock-In-Effekte. Über die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit der Aktivitäten von Social Media-Intermediären zur Registrierung neuer potentieller Nutzer hat Anfang 2016 der BGH geurteilt: Das Gericht stellte fest, dass das Aussenden von E-Mails mit der Einladung zu einer Registrierung bei Facebook an Nutzer, die bisher keine Nutzungsvereinbarung mit Facebook haben, als unzumutbare Belästigung zu werten und damit wettbewerbsrechtlich unzulässig ist.[195] Der Anbieter habe die Nutzer außerdem bei dem damaligen Registrierungsverfahren über die Funktionalitäten des sog. Freunde-Finders irregeführt.

2.3.3.4.5 Algorithmenbasierte Entscheidungen und Personalisierung als Rechtsproblem

Unabhängig von der für Werbezwecke genutzten Möglichkeit der Segmentierung von Onlinenutzern in Interessen- oder Konsumprofile[196] werten viele Social Media-Intermediäre die Nutzungsdaten ihrer Profilinhaber aus, um dem einzelnen Nutzer einen auf seine vermeintlichen Bedürfnisse und Interessen zugeschnittenen Informationsfluss zu bieten (sog. personalisierte Feeds). Die Filterung, Sortierung und Priorisierung von Beiträgen, Posts und Bildern oder Videos Dritter nach der für den Einzelnen berechneten Relevanz ist aus Sicht der Anbieter eine für das Nutzungserlebnis wichtige Funktionalität, könnten Nutzer ansonsten doch durch zu viele irrelevante Informationen die Lust und den Spaß an der Nutzung der Plattform verlieren. Damit einher

191 EGMR, Urteil vom 10.10.2013, Rs. 64569/09.
192 Vgl. BGH, Urteil vom 1.07.2014, Az. VI ZR 345/13.
193 LG Berlin, Urteil vom 17.12.2015, Az. 20 O 172/15.
194 Stand: 19.11.2016; Az. 21 U 9/16.
195 BGH, Urteil vom 14.01.2016, Az. I ZR 65/14.
196 S. unten Kap. 3.3.4.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

geht aber auch die Möglichkeit und die Macht, dass ein Social Media-Intermediär hinterfragbare Kriterien für die Herstellung persönlicher Feeds implementiert, etwa eine einseitige Bevorzugung einer bestimmten politischen Tendenz oder die Priorisierung von anbietereigenen Produkten oder Diensten aus kommerziellen Interessen. Das hohe Einflusspotenzial des Social Media-Anbieters auf die Informationsrepertoires und Quellen der Meinungsbildung des einzelnen Nutzers – jedenfalls mit Blick auf die jeweilige Plattform – wird vor diesem Hintergrund vor allem mit Blick auf die Relevanz der Intermediäre für Meinungsbildungsprozesse diskutiert.[197]

2.3.3.4.6 Weitere praxisrelevante Rechtsthemen bei Socia Media-Intermediären

Neben den hier erläuterten rechtlichen Fragestellungen rund um Social Media-Intermediäre betreffen eine ganze Reihe weiterer Rechtsprobleme diese Angebote, die an anderen Orten des Gutachtens angesprochen werden. Dazu zählen etwa die Auseinandersetzungen über Ratingplattformen und Nutzerreviews[198], die grundlegenden Fragen der urheberrechtlichen Einordnung von Sharing-, Framing- und Embedding-Funktionalitäten als urheberrechtsrelevante Verwertungshandlungen[199] sowie die telemedienspezifischen datenschutzrechtlichen Implikationen[200].

2.3.4 App-Stores

2.3.4.1 Angebote und Inhalte

App-Stores sind die digitalen Distributionsplattformen für Apps, also Software-Anwendungen, die speziell für mobile Geräte entwickelt und auf mobilen Geräten wie Smartphones oder Tablets ausgeführt werden.[201] Es gibt Apps für mannigfaltige Anwendungen und Zwecke; etwa Spiele (z. B. *Candy Crush Saga* und *Pokémon Go*), Fitness (z. B. *Nike+*), Chatdienste (wie *WhatsApp* und *Threema*), Nachrichten (sowohl redaktionelle Angebote wie z. B. die *ZDF-App* als auch News-Aggregatoren wie *Flipboard*), Carsharing (z. B. *DriveNow*), Tourismus (z. B. *AirBnB*), Ernährung (z. B. *Kalorien!*), Dating (z. B. *Tinder* und *Lovoo*) und öffentliche Verkehrsmittel (z. B. die *HVV-App*). Dadurch, dass sog. „native" Apps meist auf andere Funktionen des Geräts, wie etwa Kamera, Kontaktliste oder Beschleunigungssensor zugreifen können, ergeben sich viele Anwendungsmöglichkeiten.

Welche Apps einem Nutzer zur Verfügung stehen, hängt vom jeweiligen Betriebssystem ab, über das sie ausgeführt werden. 2016 wurden 93,9 Prozent des deutschen Smartphone-Marktes von Geräten mit zwei Betriebssystemen abgedeckt: Apples *iOS* (iPhone, iPad) und Googles *Android.* Letzteres hat mit ungefähr drei Vierteln (76,1 %) den deutlich größeren Marktanteil (vgl. Tab. 53) und kommt zum Einsatz auf Geräten von Herstellern wie Samsung, Motorola, LG und HTC. Die jeweiligen App-Stores für iOS und Android, der „App Store" bzw. „Google Play Store", dominieren dementsprechend das Angebot in Deutschland.

197 S. oben Kap. 2.1.2.
198 S. unten Kap. 2.4.2.
199 S. unten Kap. 3.8.
200 S. unten Kap. 3.9.
201 Weidenhiller 2012.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 53: Marktanteile der Smartphone-Betriebssysteme in Deutschland 2011 bis 2016 (in Prozent)

Betriebssystem	2011 (Aug.)	2012 (Aug.)	2013 (Jan.)	2014 (Jan.)	2015 (März)	2016 (März)
iOS	22,3	13,3	21,7	16,2	18,3	17,8
Android	50,0	72,2	70,3	75,1	71,3	76,1
Sonstige (u. a. Blackberry, Windows)	27,7	14,5	8,0	8,7	10,4	6,1

Quellen: Kantar Worldpanel ComTech 2013, 2014, 2016.

Die Anzahl der angebotenen Apps ist in den letzten Jahren stark gewachsen (vgl. Tab. 54). Jede vierte App im iOS App Store ist ein Game (etwa 770.000 im Januar 2017), während in Google Play die größte Kategorie „Bildung“ mit etwa 210.000 Apps darstellt.[202] Bis Sommer 2016 wurden weltweit geschätzt 130 Mrd. Apps aus dem iOS App Store und 65 Mrd. aus dem Google Play Store heruntergeladen und installiert.[203] Auch ist ein Großteil der Apps bei dem immensen Angebot nur sehr schwierig auffindbar: 87 Prozent der Anwendungen im App Store tauchen in keiner Top-Liste auf und können nur über die direkte Suche nach ihrem Namen gefunden werden.[204] Neben den App-Stores, die an Apple iOS bzw. Android gebunden sind, gibt es auch sog. „third-party platforms“, die Anwendungen für verschiedene Betriebssysteme anbieten. Beispiele derartiger Plattformen sind der Opera Mobile Store, der über 300.000 Apps für u. a. iOS, Android und Windows Mobile anbietet, und GetJar, mit über 800.000 Apps.

Tabelle 54: Anzahl der Apps in den größten App-Stores 2008 bis 2016 (in Mio.)

Distributionsplattform	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
iOS App Store	0,0008	0,225	0,425	0,65	0,90	1,20	1,50	2,00
Google Play	–	0,07	0,25	0,60	1,00	1,30	1,60	2,20

Erhebungszeitraum: Juni oder Juli des jeweiligen Jahres.
Quelle: Statista 2016d, S. 9f.

2.3.4.2 Wirtschaft und Organisation

Der weltweite Umsatz mit Apps betrug 2015 41,1 Mrd. Euro – Tendenz steigend[205]; auf Deutschland bezogen waren dies 1,3 Mrd. Euro. Privatwirtschaftliche App-Entwickler und -Betreiber haben mehrere Möglichkeiten, Einkünfte mit den von ihnen gehosteten Apps zu generieren:

- *Einmaliger Verkauf*: Man bezahlt über das Zahlungssystem des App-Stores einen einmaligen Betrag um die App herunterzuladen, wonach einem alle Inhalte der App zur Verfügung stehen. Der Durchschnittspreis einer kostenpflichtigen iOS-App liegt 2016 bei 1,98 US-Dollar.[206]
- *Abonnements*: Der Nutzer bezahlt, meist monatlich, einen bestimmten Betrag für die Nutzung der App.

Die meisten Apps sind allerdings *kostenlos* herunterzuladen. In Google Play etwa sind über 90 Prozent der Apps für den Nutzer gratis (Stand: Januar 2017).[207] Für diese Apps existieren folgende Erlösmodelle:

- *In-App-Käufe / „freemium“*: Die App bietet den Nutzern Möglichkeiten an, Zusatzinhalte mittels Mikrotransaktionen zu kaufen bzw. freischalten zu lassen (vgl. auch Abschnitt 2.4.4).

202 Statista 2016d, S. 33; AppBrain 2017a.
203 Statista 2016d, S. 17/18.
204 Adjust 2016.
205 App Annie 2016.
206 Statista 2016d, S.12.
207 AppBrain 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- *Werbung*: Wie in Internet-Browsern kann in Apps Werbung geschaltet werden. Die Ausspielung von Bannerwerbung erfolgt in der Regel über Werbenetzwerke.
- *Datenhandel*: Die App finanziert sich mit dem Handel mit Nutzerdaten, die während der App-Nutzung gesammelt werden. Im Allgemeinen gilt: Je mehr Zugriff auf persönliche Daten die App verlangt, desto weniger kostet sie.[208]

Das „freemium"-Geschäftsmodell dominiert mit 74 Prozent der Umsätze den Markt;[209] vor allem bei erfolgreichen Spiele-Apps können immense Umsätze erzeugt werden. Trotz großer Gesamtumsätze und verschiedener Geschäftsmodelle kann aber nur ein kleiner Teil der Entwickler von den Einnahmen ihrer Apps leben: 60 Prozent der Entwickler setzen weniger als 500 US-Dollar im Monat um; nur 12 Prozent erwirtschaften mehr als 10.000 US-Dollar.[210]

Die App-Stores nehmen eine Gatekeeper-Funktion zwischen App-Publisher und Nutzer ein, indem Publisher ihre Apps in den App-Store einstellen und Nutzer sie von dort herunterladen. Der App-Store übernimmt die Distribution sowie das Bezahlmanagement und bietet zudem einen Feedbackkanal, über den Nutzer die Qualität heruntergeladener Apps bewerten können. Neben Entwicklerlizenzgebühren erhält der Plattformbetreiber in der Regel 30 Prozent des Umsatzes einer App.[211] Die Entscheidung darüber, welche Apps in den App-Store aufgenommen werden und welche nicht, treffen die iOS App Store-Anbieter nach ihren eigenen Richtlinien hinsichtlich Inhalt und Form der App, zum Beispiel mit technischen Voraussetzungen und Vorschriften bezüglich gewalttätiger und sexueller Inhalte. Im iOS App Store etwa gelten beim Zulassungsverfahren striktere Richtlinien als in Google Play, so werden im iOS App Store beispielsweise keine Games mit sensiblen Themen akzeptiert.[212]

In Deutschland waren im Jahr 2015 279.000 App-Entwickler tätig, in Großbritannien und Frankreich 339.000 bzw. 194.000.[213] Der Marktanteil deutscher Eigenentwicklungen scheint gering; genaue Zahlen liegen diesbezüglich allerdings nicht vor. Von den 20 in Deutschland umsatzstärksten Android-Entwicklern sitzen lediglich drei Unternehmen in Deutschland: Goodgame Studios (Hamburg), Navigationssystementwickler Garmin (Würzburg) und Dating-App-Entwickler Lovoo (Dresden).[214]

2.3.4.3 Nutzung

Der Großteil der deutschen Nutzer (69,8 %) hat zwischen 6 und 30 Apps auf dem Smartphone installiert (Stand: 2015). Jugendliche von 12-19 Jahren haben durchschnittlich 18 Apps auf dem Handy installiert, wobei Jungen mit 22 Apps über fast doppelt so viele Apps wie Mädchen (14) verfügen. Auch bei Jugendlichen führte der Chatdienst WhatsApp mit 90 Prozent die Liste der wichtigsten Apps 2015 an.[215] Dies entspricht dem Trend, dass in den letzten Jahren Instant-Messenger-Apps für Jugendliche immer wichtiger geworden sind, während soziale Netzwerke / Communitys als Handy-Apps an Bedeutung verloren haben (vgl. Tab. 55). Knapp ein Drittel (30 %) der Jugendlichen hat auch kostenpflichtige Apps installiert. Während Mädchen Bilderdienste wie Instagram wichtig sind, können Jungen schwerer auf Videoportale, Spiele und Musik-Apps verzichten.[216]

208 Kummer und Schulte 2016.
209 Bitkom 2015.
210 Vision Mobile 2015.
211 Weidenhiller 2012.
212 Van Roessel 2014.
213 Vision Mobile 2015a.
214 Eisenbrand 2016.
215 Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2015.
216 Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 55: Wichtigste Apps für Jugendliche von 12-19 Jahren 2011 bis 2015 (bis zu drei Nennungen, in Prozent)

	2011*	2012	2013	2014	2015
Instant -Messenger	22	37	81	86	91
Soziale Netzwerke / Communities	56	56	61	46	37
Bilderdienste / Kamera-Apps	4	6	–	26	34
Videoportale	14	11	14	18	23
Spiele-Apps	28	31	20	20	15
Musik-Apps	13	10	5	7	12

Quellen: Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

2.3.4.4 Recht und Regulierung

Zentrale App-Marktplätze sind bezogen auf das jeweilige technische Ökosystem (z. B. Android, iOS) Gatekeeper: Der Betreiber des Marktplatzes entscheidet nicht nur über den Zugang einzelner App-Anbieter zu der Angebots-, Abrechnungs- und Distributionsplattform, er hat auch die volle Kontrolle über die Auffindbarkeit, Sortierung und Darstellung der angebotenen Apps gegenüber den Nutzern des App-Stores (s. oben). Rechtlich unterfallen die Marktplätze regelmäßig den Vorgaben für Telemedien, da die App-Store-Anbieter den Zugang zu den über Telemediendienste bereitgestellten Einzel-Apps vermitteln. Damit gelten für die Software-Marktplätze strukturell die gleichen Anforderungen und Probleme wie für alle anderen Telemedien, insbesondere die Herausforderungen, die sich für Anbieter ergeben, die Inhalte Dritter zur Verfügung stellen. Mit Blick auf die teils unterschiedlich starken Vorabkontrollen von eingereichten Einzel-Apps hängt die Tragweite der Haftungsprivilegierung nach § 10 TMG von dem Grad der inhaltlichen Sichtung durch den App-Store-Anbieter zusammen: Gerade bei restriktiven Kontrollen kann der Anbieter des Marktplatzes theoretisch auch bereits mit dem Einstellen einer App in den Store unmittelbar haftbar gemacht werden, da er aufgrund der Sichtung „Kenntnis" von rechtswidrigen App-Inhalten im Sinne des § 10 TMG hat.

Weitaus praxisrelevanter aber ist die kartellrechtliche Einordnung und Bewertung der Auswahl- und Priorisierungsaktivitäten der App-Store-Anbieter: Insbesondere dort, wo der Anbieter eines App-Marktplatzes ein vertikal integriertes Unternehmen ist, das selbst auch Apps und Dienste in bestimmten Bereichen anbietet, können sich Risiken für den diskriminierungsfreien Zugang von Apps mit ähnlichen Funktionalitäten ergeben. So legte 2011 der Musik-Streaming-Anbieter simfy Beschwerde gegen Apple beim Bundeskartellamt ein, da der App-Store-Betreiber nach Ansicht des Streaming-Anbieters „eine monatelange Hinhaltetaktik" bei der Zulassung der simfy-App für Apples App Store nutzen würde. Das Motiv der gezielten Blockade sei das Konkurrenzverhältnis von simfy mit Blick auf den seinerzeit angekündigten iCloud-Dienst von Apple, der es den Nutzern ermöglichen sollte, seine über Apple gekauften Songs von überall aus abspielen zu können. Über den Ausgang der Beschwerde ist nichts bekannt. Rechtsprechung zu diesem Thema ist noch rar.[217]

Die starke Machtstellung der App-Store-Anbieter kann mit Blick auf für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung relevante Apps auch zu einer Herausforderung der medienrechtlichen Vielfaltskontrolle werden: Die Nicht-Zulassung oder die diskriminierende Sortierung von z. B. journalistischen News-Apps durch den App-Store-Betreiber hat eine unmittelbare Wirkung auf die Möglichkeit des App-Anbieters, seine Inhalte auf der entsprechenden Plattform an die Rezipienten gelangen zu lassen.[218] Strukturell übernehmen die App-Store-Anbieter hier ähnliche Funktionen wie die der rundfunkrechtlich regulierten Plattformanbieter (s. oben Kap. 1.4.4) – entsprechend wird darüber diskutiert, ob App-Stores mit in eine erweiterte Plattformregulierung einbezogen werden sollten. Im Hinblick auf die Zugangsentscheidung, die Sortierlogik sowie die Löschung von

217 Vgl. aber etwa LG Hamburg, Urteil vom 5.8.2016, Az. 408 HKO 54/16.
218 Vgl. Dankert/Schulz 2014.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ein weiterer relevanter Rechtsbereich für App-Stores ist daneben der Jugendmedienschutz (s. unten Kap. 3.7).

2.4 SPEZIELLE ANGEBOTSTYPEN

2.4.1 Journalistische Online-Angebote

2.4.1.1 Angebote und Inhalte

Die Herausforderung, eine Übersicht über den Status Quo zu journalistischen Online-Angeboten im Internet zu erstellen, besteht darin, dass es keine Quellen gibt, in der derartige Angebote erschöpfend verzeichnet wären, da keine Einigkeit darüber besteht, welche Angebote im Internet als „journalistisch" zu qualifizieren wären.[219] Sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis existieren unterschiedliche Journalismus-Definitionen, sodass es schon unter den Bedingungen klassischer Massenmedien mit erheblichem Aufwand verbunden war, journalistische von nicht-journalistischen Angeboten abzugrenzen; mit der Erweiterung des Journalismus auf Onlinemedien und dem Aufkommen gänzlich neuer Internetangebote, Angebotstypen und Anbieter ab Mitte der 1990er Jahre haben sich diese Schwierigkeiten potenziert.[220] Sie sind ein Ausdruck für die grundlegenden Transformationsprozesse öffentlicher Kommunikation, die auch zur Folge haben, dass herkömmliche Klassifikationen von Kommunikations- und Medienangeboten nicht mehr oder nur noch eingeschränkt tragfähig sind (s. Kapitel 4).

Die IVW, die „Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V.", wies 10/2016 1.820 Digital-Angebote aus – darunter 1.051 Online- und 396 App-Angebote, 370 „Mobile Enabled Websites" sowie drei Angebote zum „Connected TV" – für die regelmäßig Nutzungsdaten gemessen werden.[221] Hierunter befinden sich auch zahlreiche journalistische Angebote (d. h. in den meisten Fällen Online-Präsenzen bekannter Medienmarken), aber auch zahlreiche andere Angebote, die eher nicht-journalistisch einzustufen sind oder einer genaueren Prüfung unterzogen werden müssten.

Der aktuellste Versuch, „Angebote im Kernbereich des Internetjournalismus" in Deutschland zu bestimmen, wurde von Neuberger/Langenohl/Nuernbergk (2014: 35) unternommen, die zu diesem Zweck ein mehrstufiges Verfahren entwickelt haben, für das journalistische Angebote aus dem Bereich der traditionellen Massenmedien und der Nur-Internetangebote identifiziert wurden. Für die Zahl der „professionell-journalistische[n] Nur-Internetangebote und Portale mit nationaler Ausrichtung in der Berichterstattung" (ebd.: 36) wurden insgesamt lediglich zwölf Angebote ermittelt, welche die zugrunde gelegten Kriterien (z. B. mit Blick auf Aktualität und thematischer Universalität) erfüllten (ebd.: 38). Für Internetableger traditioneller Unternehmen wurde im Hinblick auf eben diese Kriterien eine Grundgesamtheit von 139 Angeboten aus den Bereichen Tageszeitungen, Wochenzeitungen, Publikumszeitschriften und Rundfunk ermittelt (ebd.: 40), wobei das Angebot insgesamt sehr viel breiter ist, da hier z. B. Special-Interest-Angebote, also Angebote, die thematisch nicht universell ausgerichtet sind, nicht in die Analyse einbezogen wurden, de facto aber einen erheblichen Teil von Online-Angeboten ausmachen. Auch wenn diese Zahlen nur einen bestimmten Ausschnitt des Angebots beleuchten, machen sie im Verhältnis zueinander deutlich, dass das journalistische Online-Angebot in Deutschland noch immer stark von den Ablegern traditioneller Medien geprägt ist.

Dies zeigt sich daher auch für den (Tages-)Zeitungsmarkt, für den der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) regelmäßig Daten „zum Engagement deutscher Tageszeitungen in der digitalen Welt" zusammenstellt.[222] Tab. 56 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Online-Angebote der Zeitungen, d. h. in diesem Falle der Zeitungswebsites, seit 2000. Die Zahlen verdeutlichen, dass es hier seit 2010 kaum noch

219 Vgl. Neuberger/Nuernbergk/Rischke (2009).
220 Vgl. Weischenberg et al. (2006): 29ff.
221 http://ausweisung.ivw-online.de.
222 https://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/digitales.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bewegungen gegeben hat, also eine gewisse Konsolidierung im Hinblick auf die Anzahl der Online-Präsenzen deutscher Zeitungen eingetreten ist.

Tabelle 56: Online-Angebote der Zeitungen 2000 bis 2016

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Zahl der Online-Angebote	230	631	661	661	661	661	662	662	692

Quelle: BDZV 2016, S. 319.

Das Betreiben von Websites deckt mittlerweile aber nur noch einen Teil der Online-Aktivitäten von Redaktionen und Medienhäusern ab. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass sich der Journalismus im Internet in den letzten Jahren immer weiter ausdifferenziert hat und seine Online-Angebote über eine Vielzahl von Kanälen und Plattformen verbreitet: Social Media-Profile (wie z. B. Facebook und Twitter),[223] E-Paper-Ausgaben,[224] Apps, zunehmend auch Instant-Messaging-Dienste, die ihrem Ursprung nach eher der interpersonalen Kommunikation dienen (wie z. B. WhatsApp) sowie auch sog. Chatbots, wie sie für journalistische Zwecke erstmals vom amerikanischen Online-Magazin „Quartz“ im Rahmen einer News-App eingesetzt wurden.[225] Zu beobachten ist also eine Vervielfältigung der Plattformen und Kanäle, auf denen Redaktionen versuchen, ihr bzw. ein Publikum zu erreichen. Hierbei kommt es, z. B. bei der Verbreitung journalistischer Inhalte über Social Media-Intermediäre (s. Abschnitt 2.3.3) z. T. zu einer Entbündelung traditioneller Angebotseinheiten (etwa einer Zeitungsausgabe oder eines TV-Magazins). Allerdings werden im Zuge der Differenzierung der Medienumgebung immer mehr Inhalte spezifisch für die jeweiligen Kanäle aufbereitet, produziert und optimiert, etwa um auf Facebook eine möglichst hohe Verbreitung zu erreichen. Klassische Medienangebote und Darstellungsformen dienen immer weniger als Grundlage dieser Inhalte.

Eine große Zahl neuer Angebote findet sich auch im Bereich der Nachrichten-Apps, wo neben klassischen journalistischen Inhalten auch spezialisierte Audio- oder Videoangebote oder auf die Mobilnutzung hin optimierter Content eingesetzt wird.[226] Dieses Angebot umfasst neben Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen auch private und öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter, die bestimmte Teile ihres Gesamtangebotes in Apps verwerten oder spezialisierte Inhalte in Apps anbieten. Neben etablierten Marken finden sich auch neue journalistische Angebote, die ausschließlich als Online-Publikationen vermarktet werden (z. B. als StartUps oder über Crowdfunding finanziert, s. u.), mitunter auch mit klarem Fokus auf mobilen Endgeräten wie Smartphones und Tablets. Angebotsstruktur, Publikationsrhythmus und Erlösmodell sind in solchen Ansätzen dahingehend aufeinander abgestimmt, die technischen Gegebenheiten möglichst optimal mit der Strukturierung und Präsentation der Inhalte zu verbinden. Zusätzlich zu diesen Angeboten und ihren umfangreichen Social Media-Präsenzen existiert weiterhin eine große Zahl von Aggregations- und Personalisierungsdiensten, die selbst keine Inhalte produzieren, diese aber für ihren Kunden systematisch zusammenführen. „Blendle“, ein niederländischer Anbieter, der über seine App den Zugriff auf eine Vielzahl deutscher Zeitungsverlagsinhalte ermöglicht, ist ein Beispiel für solche Aggregationsangebote, die allerdings derzeit nur eine untergeordnete Rolle in den Erlösstrukturen der Verlage spielen.

223 Vgl. für Social Media Neuberger/Langenohl/Nuernbergk 2014. Der BDZV unterhält auf seiner Website eine Übersicht über Social Media-Angebote von deutschen Zeitungen, die sich allerdings bis dato auf Facebook und Twitter konzentriert; https://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/digitales/social-media/.

224 Vgl. die Übersicht des BDZV zu den E-Paper-Ausgaben deutscher Zeitungen: http://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/digitales/e-paper/.

225 Vgl. Edge 2016.

226 Vgl. BDZV 2016, 2016c.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.4.1.2 Wirtschaft und Organisation

Ein Dauerthema des Journalismus im Internet sind die Möglichkeiten der Refinanzierung seiner Kosten. Zeitungsverlage verfolgen in dieser Hinsicht unterschiedliche Strategien, die z. T. durchaus auch außerhalb des traditionellen Verlegergeschäfts liegen. Entsprechende Diversifizierungsmodelle beinhalten z. B. Aktivitäten in der Aus- und Weiterbildung oder in der Briefzustellung. [227]

Nach Angaben des BDZV[228] bieten derzeit 123 Zeitungstitel Paid-Content-Modelle im Web an, die unterschiedlich angelegt sein können – von der „harten" Bezahlschranke, bei der alle Inhalte kostenpflichtig sind, über Mischformen, bei denen Inhalte in verschiedenen Umfängen frei zugänglich bzw. zahlungspflichtig sind, bis hin zu Spendenmodellen, die freiwillige Zahlungen vorsehen. Die Höhe der Einnahmen, die auf diesen Wegen erzielt werden, ist unklar. Zuwächse sind allerdings bei den Verkäufen der E-Paper zu verzeichnen, sowohl in Bezug auf die Gesamtauflage (864.000 Exemplare im 1. Quartal 2016, ein Plus von knapp 25 %gegenüber dem Vorjahr) als auch auf den Anteil an der gesamten Verkaufsauflage (4,9 % gegenüber 3,7 %).[229] Im Online-Kiosk „Blendle" können seit Mitte 2015 einzelne Artikel aus Zeitungen und Zeitschriften oder ganze Ausgaben als E-Paper gekauft werden; beim Anbieter „Readly" gibt es für einen Monatsbeitrag eine Flatrate für Printmagazine im Online-Format. Die Verkaufszahlen und Erlöse scheinen derzeit aber noch sehr gering zu sein.[230]

Allerdings ist das Zahlverhalten mit Blick auf Online-Nachrichten in Deutschland nach Befunden des Reuters Institute Digital News Survey im Zeitraum zwischen 2013 und 2016 auf einem recht niedrigen Niveau stabil: sieben bis acht Prozent der Internetnutzer im Alter über 18 Jahre geben an, in den jeweils vergangenen Jahren für Online-Nachrichten bezahlt zu haben.[231] Bei jungen Onlinern (18 bis 24 Jahre) ist 2016 in dieser Hinsicht allerdings ein Anstieg von 4 Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.[232] Zwar sind 33 Prozent der deutschen Internetnutzer über 18 Jahre bereit, kostenlose Nachrichten im Tausch gegen Werbung zu sehen, aber die Anzahl der Werbeeinschaltungen wird von 55 Prozent als lästig empfunden (55 %); das ist auch der Hauptgrund für den Einsatz von Adblocker-Software, die jeder vierte Befragte installiert hat.[233]

Unter „Online-Journalismus" lediglich die Aktivitäten etablierter Redaktionen und Medienorganisationen zu betrachten, wäre allerdings eine eingeschränkte Perspektive. In Branchenkreisen selbst hatte z. B. die Gründung der „Krautreporter" (https://krautreporter.de/) für Aufmerksamkeit gesorgt: Die „Krautreporter" hatten mit Hilfe von Crowdfunding Kapital für die Entwicklung eines Online-Magazins gesammelt und haben mittlerweile eine Genossenschaft gegründet. Ein weiteres Beispiel für eine neu entstandene journalistische Organisation ist „CORRECT!V", die sich als das „erste gemeinnützige Recherchezentrum im deutschsprachigen Raum" (https://correctiv.org/) versteht, als Non-Profit-Organisation operiert und sich aus Spenden und Zuwendungen von Stiftungen finanziert.

Seit Beginn der 2010er-Jahre wird Crowdfunding als ein Teil der Lösung der Finanzierungskrise des Journalismus angesehen.[234] Gerade haben die Chefs der „Krautreporter" eine neue Crowdfunding-Plattform namens „Steady" gegründet.[235] Über sie sollen sich Nutzerinnen und Nutzer auf einfache Weise dauerhaft an der Finanzierung journalistischer Projekte beteiligen können. CORRECT!V bietet (über die Plattform Startnext) ebenfalls Crowdfunding für Journalisten an; weitere Crowdfunding-Plattformen sind „Kickstarter" (auch Journalismus), „writethatdown" (nur Journalismus) oder „Crowdspondent" (nur Journalismus). Auch wenn diese

227 Pasquay 2015.
228 Vgl. http://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/digitales/paidcontent/.
229 Röper 2016: 256.
230 Vgl. Martens 2016.
231 Hölig/Hasebrink 2016a: 63.
232 Ebd.: 64.
233 Ebd.: 65ff.
234 Vgl. Hunter 2015.
235 Twiehaus 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Angebote eher kleine Publika erreichen, haben sie spürbare Bewegung in die journalistische Angebotsstruktur gebracht – wie nachhaltig sie im Einzelnen agieren können, muss sich allerdings erst noch zeigen. Einen verlässlichen Überblick über das Volumen, welches in Deutschland durch Crowdfunding im Journalismus aufgewendet wird, gibt es nicht. Für die USA liegt eine Analyse von „Kickstarter", einer der größten Crowdfunding-Plattformen, vor.[236] Ihr zufolge sind zwischen April 2009 und September 2015 insgesamt 658 Projekte mit Journalismusbezug angetreten, und die Anzahl geförderter Projekte pro Jahr ist in diesem Zeitraum nahezu kontinuierlich gestiegen. Insgesamt haben die Projekte 6,3 Mio. US-Dollar eingeworben, und über 60 Prozent der Projekte sind umgesetzt worden. „Kickstarter" selbst bezifferte die Erfolgsquote von beantragten Projekten in der Kategorie „Journalismus" mit 21,5 Prozent.[237]

Wichtigster Distributionskanal für professionelle journalistische Inhalte in sozialen Medien ist für sehr viele Medienorganisationen mittlerweile Facebook. Dabei lässt sich ein gewisser Bruch beobachten zwischen den weitreichenden Konsequenzen, die sich aus Sicht der Redaktionen und Medienorganisationen aus der Entbündelung und erneuten Bündelung ihrer Inhalte für Social Media-Intermediäre ergeben (s. Abschnitt 2.3.3), und der in Deutschland noch vergleichsweise moderaten Relevanz, welche die Nachrichtennutzung über soziale Medien für die meisten Nutzerinnen und Nutzer hat. So geben nur sechs Prozent der deutschen Internetnutzer an, soziale Medien seien ihre Hauptnachrichtenquelle (zum Vergleich: in Spanien etwa sind es bereits 13 %).[238] Dennoch sprechen Kritiker in diesem Zusammenhang auch von einer „Kolonisierung des Journalismus"[239], da u. a. mit den von vielen Medien genutzten „Instant Articles" – gemeint ist die direkte Einbindung journalistischer Beiträge auf Facebook, d. h. Nutzer werden nicht mehr auf die Webseiten der jeweiligen Medien geleitet – der Journalismus „integraler Bestandteil von Facebook"[240] werde. Aus Nutzersicht erscheint hingegen bedeutsamer, dass die Inhalte, die Facebook-Nutzer in ihrem individuellen Newsfeed angezeigt bekommen, mit Hilfe eines Algorithmus gesteuert werden, der bestimmt, was relevant für den jeweiligen Nutzer ist, welche Facebook-Posts also besonders prominent oder auch gar nicht angezeigt werden (vgl. auch Abschnitt 2.3.3). Eine der letzten „Nachjustierungen" des Facebook-Algorithmus sieht nach Angaben des Unternehmens vor, Postings von Freunden und Familienmitgliedern des jeweiligen Nutzers im Hinblick auf die Sichtbarkeit im Newsfeed zu bevorzugen.[241] Anbieter journalistischer Inhalte befürchten nun, dass ihre Inhalte weniger Aufmerksamkeit erzielen und es zu einem Einbruch der Zugriffszahlen auf die eigenen Webseiten kommen könnte.[242] Dieses Beispiel verdeutlicht, wie eng die Verschränkung von Journalismus, sozialen Medien bzw. Plattformanbietern und Technik – hier im Sinne von algorithmischer Informationsverarbeitung – mittlerweile ist.[243]

2.4.1.3 Nutzung

Vor dem Hintergrund der unübersichtlichen Angebotsvielfalt im Internet ist es hilfreich, sich der Frage nach journalistischen Online-Angeboten auch über die Nutzung zu nähern, denn Menschen erhalten Nachrichten längst nicht mehr nur über die klassischen, journalistischen Medien und Zugangswege. Die Befunde aus den ARD/ZDF-Onlinestudien 2014 und 2015 verdeutlichen die Vielfalt der Internetangebote, über die aktuelle Nachrichten genutzt werden (s. Tab. 57).

Zu den wichtigsten Quellen für Nachrichten (bzw. für den Zugang zu diesen) im Netz zählen Suchmaschinen, Websites von Nachrichtenmagazinen sowie Internet- und E-Mail-Provider. Die Relevanz sozialer Netzwerke als Quelle für Nachrichten ist 2015 im Vergleich zum Vorjahr insgesamt etwas gesunken. In der Gruppe der

236 Vogt/Mitchell 2016.
237 https://www.kickstarter.com/help/stats?ref=footer; Stand 01/2017.
238 Reuters Digital News Report 2016, S. 9.
239 Lilienthal 2016: 9.
240 Lilienthal 2016: 9.
241 http://newsroom.fb.com/news/2016/06/building-a-better-news-feed-for-you.
242 Isaac/Ember 2016.
243 Loosen 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

14- bis 29-Jährigen fällt der Rückgang der Bedeutung von sozialen Netzwerken für die Nutzung aktueller Nachrichten sogar sehr deutlich aus (-13 %), wohingegen die 2015 erstmals mit abgefragten Instant-Messaging-Dienste wie WhatsApp in dieser Altersgruppe eine herausragende Bedeutung für die Nachrichtennutzung haben. Hier deutet sich also eine gewisse Verschiebung an, die immer mehr Redaktionen dazu veranlasst, Nutzer auch via WhatsApp anzusprechen.

Tabelle 57: Nutzung aktueller Nachrichten auf Internetangeboten 2014 und 2015 (mind. wöchentlich, in Prozent)

	Gesamt		14-29 Jahre		30-49 Jahre		50-69 Jahre		ab 70 Jahre	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Suchmaschinen	25	23	37	32	26	23	16	20	8	10
Nachrichtenmagazine (im Netz)	18	20	23	28	22	22	12	14	6	7
Tageszeitungen (im Netz)	16	19	22	22	17	23	10	14	7	8
Internet- und E-Mail-Provider	17	17	23	21	18	15	14	19	7	10
Fernsehsender (im Netz)	11	14	15	15	12	17	8	11	7	9
Instant-Messaging-Dienste, z. B. Messenger oder WhatsApp	-	13	-	31	-	11	-	5	-	1
spezielle Online-Nachrichtenangebote von öffentlich-rechtlichen TV-Sendern	9	13	13	14	9	17	6	9	6	6
soziale Netzwerke	15	13	35	22	12	15	4	5	0	2
Radiosender (im Netz)	7	8	9	10	9	8	5	6	2	3
spezielle Online-Nachrichtenangebote von privaten Fernsehsendern	7	6	11	7	7	8	4	5	1	3
Mikrobloggingdienste, z. B. Twitter	-	2	–	5	–	2	–	1	–	1

Basis: Onlinenutzer, die mehrmals im Monat oder öfter aktuelle Nachrichten im Internet nutzen.
Quelle: Eimeren/Koch 2016, S. 282.

Insgesamt, und hierauf machen sowohl die Befunde der ARD/ZDF-Onlinestudie als auch der internationale Digital News Report des Reuters Institute for the Study of Journalism aufmerksam, wird das Medienrepertoire durch Onlinenachrichten aber eher ergänzt als reduziert: Hierbei gehört es zu den Besonderheiten der Mediennutzung der Deutschen, dass sie im europäischen Vergleich noch am stärksten traditionellen Medien verhaftet sind – das Fernsehen, und hier insbesondere die Nachrichtensendungen von ARD und ZDF, ist auch 2016 die wichtigste Nachrichtenquelle.[244] So schauen 78 Prozent der Onliner über 18 Jahre regelmäßig Nachrichten im TV. 59 Prozent der Befragten nutzen für Nachrichten regelmäßig das Internet[245], 46 Prozent das Radio und 38 Prozent gedruckte Erzeugnisse, wie Tageszeitungen oder Zeitschriften. Tatsächlich ist Deutschland im Hinblick auf die mehrheitlich genutzten Nachrichtenquellen und Geräte bzw. Zugangswege zu Nachrichten nach wie vor den „Traditionalists“ (Newman et al. 2016, S. 86) zuzuordnen; in allen anderen Ländern ist der Anteil derjenigen, die das Internet regelmäßig als Nachrichten-Quelle nutzen, deutlich höher – vor Deutschland liegt Frankreich mit 71 Prozent (ebd.).

2.4.1.4 Recht und Regulierung

Journalistische Online-Angebote unterliegen grundsätzlich den rechtlichen Vorgaben für Telemedien; soweit ein Angebot „journalistisch-redaktionell” gestaltet ist, finden zudem spezifische Telemedienvorgaben des

244 Hölig/Hasebrink 2016; Reuters Institute for the Study of Journalism 2016.
245 Die Kategorie Internet setzt sich zusammen aus: sozialen Netzwerken (31 %); Online-Nachrichtenmagazinen (25 %), Angeboten von Online-Zeitungen (21 %) und Rundfunkanbieten (20%) sowie Blogs (6 %).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

RStV Anwendung, z. B. die Wahrung journalistischer Sorgfaltspflichten (§ 54 Abs. 2 RStV), die Benennung eines medienrechtlich Verantwortlichen (§ 55 Abs. 2 RStV) oder die Pflicht zur Veröffentlichung von Gegendarstellungen (§ 56 RStV). Im Gegenzug werden diesen Telemedien presserechtliche Auskunftsansprüche gegenüber Behörden (§ 55 Abs. 3 i.V.m. § 9a RStV) sowie großflächige Ausnahmen im Datenschutz (§ 57 RStV) zugedacht, soweit personenbezogene Daten zu journalistischen Zwecken verarbeitet werden. Letzteres weist auf den Umstand hin, dass journalistische Angebote im Internet im Kernbereich verfassungsrechtlicher Medienfreiheiten agieren und eine wichtige gesellschaftliche Funktion innehaben.

2.4.1.4.1 Zulässigkeit von Alt-Meldungen in Online-Archiven

Im Februar 2016 entschied der BGH in der Frage, ob in dem Online-Archiv einer Tageszeitung nicht mehr tagesaktuelle Beiträge zum Abruf bereit gehalten werden dürfen, in denen über eine Person in identifizierbarer Weise berichtet wird, welche in Zusammenhang mit einem später eingestellten Ermittlungsverfahren in Verdacht stand, eine Straftat begangen zu haben.[246] Für die Abwägungsentscheidung im Rahmen der Beurteilung der Rechtmäßigkeit spricht der Bundesgerichtshof der ursprünglichen Zulässigkeit einer Berichterstattung hohe Bedeutung zu. Sei dieses nicht der Fall, ist das Bereithalten zum Abruf in einem Online-Archiv grundsätzlich unzulässig (siehe auch: Recht auf Vergessen, Kap. 2.3.2.4).

2.4.1.4.2 Rechtsstreit um die Tagesschau-App

Seit mehr als fünf Jahren herrscht Streit zwischen Zeitungsverlegern und der ARD um die Tagesschau-App. Ende des Jahres 2010 wurde die Anwendung für Smartphones und Tablets, die die Inhalte des Online-Angebots von www.tagesschau.de inhaltsgleich für mobile Endgeräte optimiert darstellt, vorgestellt. Am 15. Juni 2011 reichten mehrere Presseverlage Klage vor dem Landgericht Köln ein. Angesichts der enthaltenen Textbeiträge und vor dem Hintergrund der Beitragsfinanzierung des Angebots handele es sich bei der App um ein mit öffentlichen Mitteln subventioniertes Konkurrenzprodukt, das nicht vom gesetzlichen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst und somit gemäß §§ 3 Abs. 1, 4 Nr. 11 UWG i. V. m. §§ 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und ergänzend 11f Abs. 4 RStV rechtswidrig sei.

Während das LG Köln dieser Argumentation in der ersten Instanz[247] folgte, hob das OLG Köln die Entscheidung am 20. Dezember 2013 mit der Begründung auf, dass die Rechtmäßigkeit des Angebots bereits Gegenstand der anstaltsinternen Prüfung im Rahmen des Drei-Stufen-Tests gewesen sei, welche keinen Raum für eine wettbewerbsrechtliche Überprüfung lasse.[248] Der daraufhin mit der Klage beschäftigte BGH entschied am 30. April 2015 entgegen der Sichtweise des OLG, dass es sich bei § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Teilsatz 3 RStV um eine Marktverhaltensregel im Sinne von § 4 Nr. 11 UWG handelt. Die abgeschlossene Prüfung eines Telemedienkonzepts im Drei-Stufen-Test entfalte darüber hinaus keine Bindungswirkung für die tatbestandliche Beurteilung der Presseähnlichkeit eines Telemedienangebots. Für die Beurteilung der Presseähnlichkeit sei bei Mischangeboten aus sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Inhalten nur auf die Gesamtheit der nichtsendungsbezogenen Inhalte abzustellen, wobei „stehende“ Texte und Bilder im Vordergrund die Presseähnlichkeit eines Angebotes indiziere.[249] Der Bundesgerichtshof verwies die Entscheidung, ob das Angebot der Tagesschau-App am 15. Juni 2011 als „presseähnlich“ einzustufen war, zurück an das OLG Köln. In der Entscheidung vom 30. September 2016 bejahte das OLG Köln die Presseähnlichkeit der App am 15. Juni 2011, da bereits die Start- und Übersichtsseiten der App ausschließlich aus Text und Standbildern bestünden und

246 BGH, Urteil vom 16.2.2016, Az. VI ZR 367/15.
247 LG Köln Urteil vom 27.09.2012, Az. 31 O 360/11.
248 OLG Köln Urteil vom 20.12.2013, Az. U 188/12.
249 BGH Urteil vom 30.04.2015, Az. I ZR 13/14.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

auch die nachgelagerten Ebenen durch geschlossene, aus sich heraus verständliche und zum Teil mit Standbildern illustrierte Nachrichtentexte geprägt seien.[250] Damit wurde der Rechtsstreit über das Angebot vom 15. Juni 2011 entgegen der Auffassung der ARD entschieden.

Bereits am 7. Juni 2016 wurde ein vergleichbarer Rechtsstreit zwischen dem Bayerischen Rundfunk und elf bayerischen Zeitungsverlegern beendet. Die Zeitungsverleger warfen dem BR vor, als beitragsfinanzierter Sender mit der BR24-App ein presseähnliches Angebot zu führen und dadurch den Wettbewerb zu verzerren. Der Bayerische Rundfunk gab vor dem Landgericht München eine Unterlassungserklärung ab für das Angebot der App vom 29. September 2015. Die App sei mittlerweile erheblich weiterentwickelt worden, sodass der Vorwurf der „Presseähnlichkeit“ entfallen müsse.[251]

2.4.1.4.3 EuGH: Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie bei audiovisuellen Medien auf Presseportalen

Aufgrund eines Vorabentscheidungsgesuchs des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs zu Art. 1 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i und Buchst. b der AVMD-Richtlinie entschied der Europäische Gerichtshof am 21. Oktober 2015, dass Videoangebote von Presseunternehmen unter Umständen als rundfunkähnliche Telemedien einzustufen sind und dementsprechend rundfunkrechtliche Werbe- und Sponsoringvorschriften beachtet werden müssen.[252] Der Gerichtshof widersprach damit der Auffassung der Klägerin im Ausgangsverfahren, welche gegen die Einstufung ihres Videoangebots auf ihrem Online-Portal als audiovisueller Mediendienst auf Abruf anführte, dass die kurze Dauer der Videos die Vergleichbarkeit mit herkömmlichen Rundfunksendungen ausschließe, denn die Videorubrik bilde nicht den Hauptzweck des Internetauftritts der Tageszeitung. In seinem Urteil erklärte der EuGH, dass nicht die Dauer eines Videos bei der Beurteilung eines Konkurrenzangebotes entscheidend sei. Vielmehr kommt es für die Beurteilung darauf an, ob das Videoangebot eigenständig und unabhängig den Zweck habe, eine Sendung zur Information, Unterhaltung oder Bildung der Öffentlichkeit bereitzustellen, wie es bei Videos in einer eigenen Rubrik ohne Verbindung zum Textangebot anzunehmen sei, da sie nicht lediglich als untrennbare Ergänzung der redaktionellen Tätigkeit der Presse dienen.

In Deutschland gelten nach § 58 Abs. 3 RStV die Bestimmungen der §§ 7, 8 RStV (Werbung und Sponsoring) für Telemedien entsprechend, deren Dienste nach Form und Inhalt „fernsehähnlich” sind und die von einem Anbieter zum individuellen Abruf zu einem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt aus einem vom Anbieter festgelegten Inhaltekatalog bereitgestellt werden (sog. audiovisuelle Mediendienste auf Abruf). Nach der EuGH-Rechtsprechung kann es sich bei Videoangeboten einer journalistischen Website, die einen eigenen Katalog unter redaktioneller Verantwortung des Anbieters auflistet und eigenständig zur Information der Öffentlichkeit beiträgt, um audiovisuelle Telemediendienste auf Abruf im Sinne des § 58 Abs. 3 RStV handeln. Dies gilt nach Auffassung des EuGH insbesondere auch für Presseunternehmen, die Videos unabhängig von begleitender Berichterstattung auf eigenständigen Unterseiten anbieten. Diese Angebote unterlägen entsprechend den rundfunkrechtlichen Anforderungen an Werbung und Sponsoring.

2.4.1.4.4 Ausschluss von Fake News Sites aus Werbenetzwerken von Google und Facebook

Facebook und Google kündigten wenige Tage nach der US-Präsidentschaftswahl 2016 an, Internetseiten, die auf Falschmeldungen setzen, künftig aus ihren Werbenetzwerken auszuschließen. Google erklärte am 14. November 2016, dass die Werbeauslieferung an werbefinanzierte Seiten, die Informationen entstellen, falsch darstellen oder verheimlichen, eingeschränkt wird. Facebook nahm eine Ergänzung der Richtlinien vor, sodass

250 OLG Köln Urteil vom 30.09.2016, Az. I-6 U 188/12, 6 U 188/12, http://www.olg-koeln.nrw.de/behoerde/presse/004_zt_letzte-pm_archiv_zwangs/002_archiv/001_zt_archiv_2016/031_PM__30_09_2016_tagesschau_app.pdf.
251 Bayerischer Rundfunk 2016.
252 EuGH, Urteil vom 21.10.2015, Rs. C-347/14.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Werbung nicht mehr auf Seiten angezeigt werde, die Falschmeldungen verbreiten.[253] Den Entscheidungen vorausgegangen war die Kritik an den US-Konzernen, dass sie mit der Zugänglichmachung von Falschmeldungen sowie deren Finanzierung durch Werbeeinblendungen dabei geholfen hätten, dass Falschmeldungen einen Einfluss auf den Ausgang der US-Wahlen hatten. Bereits im Juni 2015 wurde mit Unterstützung des Google News Labs das Bündnis „First Draft Partner Network“ gegründet, welchem Medienunternehmen wie Al Jazeera, BuzzFeed, CNN und auch Facebook und Twitter beigetreten sind. Im Rahmen des im September 2016 gestarteten Partner Networks ist die Entwicklung einer kollaborativen Plattform zur Überprüfung des Wahrheitsgehalts von Nachrichten und Livestreams geplant, welche den Partnern gemeinsam zur Verfügung stehen soll.[254]

2.4.2 User-generated Content

2.4.2.1 Angebote und Inhalte

Das Internet stellt eine große Bandbreite von Möglichkeiten für die Verbreitung von nutzergenerierten Inhalten (auch: „user-generated content“; UGC) zur Verfügung. Diese Inhalte existieren in unterschiedlichen Formaten (Text, Bild, Audio, Video) sowie einer Reihe von Konvergenzformen, etwa Bild-Meme, die Bild und Schrift kombinieren, oder Audio-Mashups, die Material aus unterschiedlichen Quellen vermischen. UGC wird im Internet sowohl produziert (etwa auf Plattformen, welche bereits vorgefertigte Elemente für die Generierung neuer Inhalte bereithalten) als auch verbreitet, geteilt und rezipiert.[255] Die Inhalte können unterschiedliche Zwecke bedienen, darunter Unterhaltung, Werbung, künstlerischer Ausdruck oder politische Mobilisierung, zwischen denen die Grenzen oft fließend sind. Ebenso fließend sind Übergänge zwischen der alltäglich-privaten und der professionellen Produktion solcher Inhalte. Sie entstehen zwar oft zunächst beiläufig, können aber bei viraler Verbreitung kommerziell vermarktbar werden (s. u.). Generell gilt, dass einzelne nutzergenerierte Inhalte in der Regel deutlich geringere Reichweiten als professionell produzierte Inhalte haben, allerdings hochgradig zielgruppenspezifisch sind. Nur eine kleine Zahl von Angeboten erlangt eine große Sichtbarkeit, während viele Angebote nur ein sehr kleines Publikum erreichen („long tail“).

2.4.2.2 Wirtschaft und Organisation

Die Professionalisierung nutzergenerierter Inhalte hat sich ebenso wie die Social Media-Plattformen, in denen sie gedeihen, im Zusammenspiel mit dem stark gewachsenen Online-Werbemarkt in den letzten fünf Jahren nachhaltig entwickelt. Einzelne erfolgreiche Produzenten solcher Inhalte haben auf Plattformen wie YouTube innerhalb weniger Jahren ein Millionenpublikum vor allem unter Kindern und Jugendlichen aufgebaut. Neben direkten Werbeeinnahmen, die sich bei der hohen Reichweite in den Social Media-Präsenzen erzielen lassen, sind Werbeverträge und Sponsoring für die führenden YouTuber, vergleichbar mit anderen Prominenten, eine wichtige Einnahmequelle (vgl. zur Problematik des „influencer marketing“ auch Abschnitt 3.4.4.4). In jüngster Zeit wiederholt sich diese Entwicklung auf der Plattform Instagram, wo einige Nutzerinnen und Nutzer gerade mit Interessen in Bereichen wie Lifestyle, Mode, Ernährung und Sport ein großes Publikum aufbauen konnten und als „Influencer“ vermarktet werden. Generell gilt aber, dass der Großteil von UGC gerade nicht aus kommerziellen Motiven erstellt wird.

2.4.2.3 Nutzung

Präzise Aussagen über die Produktion, Verbreitung und Nutzung von nutzergenerierten Inhalten lassen sich nur schwer treffen. Viele Inhalte werden schlussendlich gar nicht oder nur sehr sporadisch rezipiert und geteilt,

253 http://www.nytimes.com/2016/11/15/technology/google-will-ban-websites-that-host-fake-news-from-using-its-ad-service.html.
254 https://firstdraftnews.com/partners-network.
255 Puschmann/Peters 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

da sie nur schwer auffindbar sind. Indikatoren wie etwa Klick-, Like- oder Retweetzahlen zeichnen zudem ein ungenaues Bild der tatsächlichen Nutzung, etwa wenn Nutzer nur kurz auf den entsprechenden Inhalt schauen, ihn für eine spätere Nutzung speichern oder ihn weitergeben, ohne ihn gelesen oder angeschaut zu haben. Nutzungsdaten aus Befragungen wiederum sind problematisch, weil Nutzer bestimmte Inhaltstypen und Formate anders verstehen (etwa: was ist ein Blog?) oder die Grenzen zwischen professionell produzierten und nutzergenierten Inhalten nicht klar ziehen (können).

Die Erstellung von Inhalten in einem eigenständigen Blog gehört zu den ältesten Formen des UGC, die sich mindestens bis in die frühen 2000er Jahre zurückführen lassen.[256] Unterschiedlichen Schätzungen zufolge, die vor allem auf die Verbreitung einzelner Content-Management-Systeme wie Wordpress, Typepad und Blogger zurückgehen, liegt die Anzahl der aktiven und regelmäßig aktualisierten Blogs in Deutschland bei 50.000 – 200.000. Diesen stehen deutlich höhere Leserzahlen gegenüber, auch wenn die Blognutzung insgesamt relativ gering ausfällt. Rund sieben Prozent aller deutschen Internetnutzer, also circa 4 Mio. Menschen, geben an, wöchentlich Blogs zu lesen.[257]

Eine noch größere Schere zwischen Produzenten und Nutzern lässt sich für Wikipedia als eine der ältesten und beliebtesten Quellen nutzergenerierter Inhalte konstatieren. Immerhin 42 Prozent aller Internetnutzer oder 24 Mio. Menschen geben an, wöchentlich Wikipedia oder andere Onlinenachschlagewerke zu verwenden.[258] Die deutschsprachige Wikipedia-Autorencommunity erreicht nur einen Bruchteil dieser Größe, auch wenn sie in den vergangenen 15 Jahren zunächst rapide, seit 2010 noch stetig wuchs (vgl. Tab. 58). Die Zahl der aktiven Autoren, die mindestens fünf Artikel-Änderungen oder -Erweiterungen innerhalb des zurückliegenden Monats verfassten, liegt auch 2016 bei über 5.000 Personen; die des „harten Kerns“ von Autoren, die mehr als 100 Beiträge bearbeiteten, bei knapp 840. Beide Gruppen sind in den zurückliegenden Jahren jedoch geschrumpft.

Tabelle 58: Anzahl der deutschsprachigen Wikipedia-Autoren 2002 bis 2016

	2002	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jemals aktiv (registrierte Nutzer)	187	21.543	113.958	127.429	139.417	150.326	159.958	169.150	176.813
Mehr als fünf Beiträge im letzten Monat	80	5.740	6.957	6.952	6.872	6.326	5.929	5.807	5.209
Mehr als 100 Beiträge im letzten Monat	14	770	1031	1051	1015	968	894	945	836

Erhebungszeitraum: Jeweils Dezember.
Quelle: Wikipedia 2016a; eig. Darstellung.

2.4.2.4 Recht und Regulierung

Nutzer, die eigene oder fremde Inhalte auf Plattformen für nutzergenerierte Inhalte bereitstellen, sind neben dem Social Media-Betreiber auch selbst Diensteanbieter im Sinne des TMG. Da sie selbst die Telemedieninhalte einstellen, sind sie – anders als regelmäßig der haftungsprivilegierte Social Media-Intermediär[259] – direkt für die eigenen Inhalte verantwortlich. Das kann auch für kleinste Äußerungen innerhalb von Angeboten anderer UGC-Plattformnutzer der Fall sein, z. B. in Form von Kommentaren unter ein YouTube-Video oder dem „Liken” eines Beitrags auf Facebook. So werden aus Social Media-Nutzern gleichzeitig Telemedienanbieter, für die die gleichen medienrechtlichen Vorgaben gelten wie z. B. für Betreiber von Webseiten. Erlauben audiovisuelle Plattformen für nutzergenerierte Inhalte zudem das Übertragen von Live-Aufnahmen („Live-Streaming”), kann ein Anbieter von regelmäßigen Live-Streams, die einem Programmplan folgen, als Anbieter

256 Vgl. Schmidt 2006.
257 Koch/Frees 2016, S. 428.
258 Koch/Frees 2016, S. 428.
259 S. oben Kap. 2.3.3.4.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

eines Rundfunkdienstes erscheinen, für den die gleichen Anforderungen gelten wie für klassisches Fernsehen.[260]

Die Aktivitäten von Nutzern auf Social Media-Plattformen sind vielfältig; die gesamte Bandbreite an Einstellungen, Lebenskonzepten und Äußerungsformen bildet sich auch im Social Web ab. Für die individuellen Nutzer, die Inhalte auf UGC-Plattformen einstellen, gelten neben den Vorschriften des TMG die in der Praxis hochrelevanten Vorgaben des Urheberrechts[261], des Jugendmedienschutzrechts[262], des Datenschutzrechts[263] sowie die des Bildnisschutzrechts (KUG). Für Fälle, in denen die eingestellten Inhalte Werbung enthalten, sind auch die werberechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen.[264]

Seit einigen Jahren treten neben die menschlichen Nutzer auf Plattformen für User-generated Content auch sog. „Bots", d. h. Softwareprogramme, die weitgehend automatisch Mitteilungen oder Reaktionen einstellen. Aus telemedienrechtlicher Sicht ist in diesen Fällen diejenige Person für die von einem Bot getätigten Aussagen verantwortlich, die die automatische Software aktiviert hat – in der Regel ist das der Besitzer des vom Bot genutzten Profils.

2.4.2.4.1 Hate Speech auf UGC-Plattformen

Rassistische, fremdenfeindliche Äußerungen sind ein zunehmend virulentes Problem auf Plattformen für nutzergenerierte Inhalte. Zu dem nicht immer zweifelsfrei zu bestimmenden Vorliegen objektiver Tatbestandsmerkmale (insb. § 130 StGB – Volksverhetzung) treten Fragen des Vollzugs beim Vorliegen von Straftaten. Entsprechende Äußerungen, die persönliche Öffentlichkeiten kaum oder gar nicht verlassen, sind für die Ermittlungsbehörden schwer zu entdecken und werden auch dem Plattformanbieter seltener gemeldet. Ermittlungen gegen anonyme oder pseudonyme Nutzer sind nicht frei von Vollzugsschwierigkeiten, insbesondere mit Blick auf die Ansprüche der Behörden gegen die Betreiber auf Herausgabe von Nutzerdaten, wenn diese im Ausland sitzen. Und auch das Entfernen von Hate Speech, z. B. im Rahmen von Meldemöglichkeiten, die der Betreiber anbietet, führt zu einem Dilemma: Ist eine strafrechtlich relevante Äußerung gelöscht worden, sind damit auch Ermittlungsansätze für Strafverfolgungsbehörden erschwert – für eine effektive Strafverfolgung müssten die Inhalte online bleiben.

Akuten Handlungsbedarf hat 2015 aber vor allem die schiere Menge an fremdenfeindlichen Beiträgen und Kommentaren erzeugt: Der Bundesjustizminister gründete im Frühjahr 2015 die Task Force „Umgang mit rechtswidrigen Hassbotschaften im Internet", die nach Wegen zur Bekämpfung von Hassinhalten im Netz suchen und eine effektivere Löschpraxis insbesondere auf Facebook, YouTube und Twitter implementieren sollte. Die drei Unternehmen sind Teil der Task Force. In einem ersten Ergebnispapier streben sie unter anderem an, Hasskommentare innerhalb von 24 Stunden zu löschen.[265] In einem von jugendschutz.net durchgeführten Monitoring der Löschpraxis von September 2016 weisen die Zahlen darauf hin, dass sich die Löschpraxis der drei Unternehmen tatsächlich verbessert hat. Bei der Löschquote spielt aber vor allem eine Rolle, von wem strafbare Inhalte gemeldet werden – eine Löschreaktion auf normale Nutzermeldungen liegt bei Facebook bei 46 Prozent, bei YouTube bei 10 Prozent und bei Twitter bei 1 Prozent.[266] Ein weiteres Monitoring ist für 2017 geplant.

260 S. dazu oben Kap. 1.4.4.
261 S. UrhG, Kap. 3.8.
262 S. JMStV, Kap. 3.7.
263 S. TMG, BDSG; s. Kap. 3.9.
264 S. dazu Kap. 3.4.
265 http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/12152015_TaskForceErgebnispapier.pdf;jsessionid=931B5E3823 7712EA95D7D8228F01CA17.1_cid334?__blob=publicationFile&v=2.
266 S. jugendschutz.net 2016a.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.4.2.4.2 Rechtliche Anforderungen an ein Impressum und das Problem ihrer Ausgestaltung auf Social Media-Plattformen

Für geschäftsmäßige Telemedienangebote sieht § 5 TMG eine Impressumspflicht vor, der betroffene Anbieter auch bei der Nutzung von UGC-Plattformen nachkommen müssen. Da viele Plattformen für nutzergenerierte Inhalte keine spezifische Funktion für die Erstellung eines Impressums anbieten, ist die Umsetzung der Informationspflicht für die geschäftsmäßigen Betreiber einzelner Profilseiten nicht immer trivial.[267] Praxisrelevant wird dieses Problem dadurch, dass ein Verstoß gegen die Impressumspflicht aus wettbewerbsrechtlicher Sicht unlauter ist und von klagebefugten Personen und Stellen (z. B. Wettbewerbern) abgemahnt werden kann. Auch § 55 Abs. 1 RStV enthält eine Informationspflicht für Anbieter von Telemedien, die nicht ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dienen. Durch die Entgrenzung von privater, halb-öffentlicher und öffentlicher Kommunikation und die Auseinandersetzung mit ganz unterschiedlichen Personenkreisen über Social Media-Angebote wird immer unklarer, in welchen Fällen die Impressumspflicht aus § 55 Abs. 1 RStV auch für private Profilseiten gelten kann.[268]

2.4.2.4.3 Teilen, liken, kommentieren: Risiko der Eigenhaftung im Social Web

Viele der UGC-Plattformen bieten ihren Nutzern soziale Funktionalitäten an, wie etwa das Kommentieren von Beiträgen Dritter, das positive Bewerten („liken") sowie das unaufwändige Teilen der Beiträge Dritter mit dem eigenen Bekanntenkreis. Durch entsprechende Features können sehr einfach fremde Inhalte als Beiträge auf der eigenen Profilseite etwa eines sozialen Netzwerks erscheinen, für die der Inhaber der Profilseite angesichts seines Status als Telemedienanbieter selbst verantwortlich ist. Durch teils schnelle Interaktion mit den Beiträgen von Dritten und insbesondere bei größeren Bekanntenkreisen teils signifikanten Beitrags- und Kommentarzahlen steigt damit auch das Haftungsrisiko des Profilinhabers: Verletzt etwa ein vom Nutzer geteilter Beitrag die Persönlichkeitsrechte eines Dritten, so kann der Betroffene nicht nur gegen den ursprünglichen Autor der verletzenden Äußerung vorgehen, sondern auch gegen den Nutzer, der den Beitrag geteilt – oder vielleicht nur geliked – hat. Auch können rechtlich relevante Kommentare, die Dritte auf der Profilseite eines Nutzers hinterlassen haben, spätestens ab Kenntnis zu dessen Verantwortlichkeit für die dort getätigte Äußerung führen.[269]

2.4.2.4.4 Haftungsfragen bei Ratingplattformen

Eine ganze Reihe von Gerichtsverfahren betrifft die Rechtmäßigkeit von sog. Ratingplattformen und darauf vorgenommene Bewertungen einzelner Personen, Dienstleister und Produkte.[270] Die Urteile kommen stets zu dem Ergebnis, dass Ratingplattformen grundsätzlich rechtlich zulässig sind, und dass auf der Plattform bewertete Personen den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dulden müssen, wenn es ein allgemeines öffentliches Interesse an der Bewertung ihrer Leistungen durch Dritte gibt. Wie von den §§ 7ff. TMG vorgezeichnet, haften die Ratingplattformen für rechtsverletzende bzw. unwahre Behauptungen und Schmähkritik durch Nutzer grundsätzlich erst ab Kenntnis. Sie sind insbesondere grundsätzlich nicht zu einer Vorabprüfung aller Bewertungen verpflichtet; je nach Ausgestaltung der Bewertungsmöglichkeiten kann sich aber eine Prüfpflicht des Anbieters ergeben – etwa bei der Möglichkeit, anonyme Bewertungen abzugeben, die zu einer Erschwerung des rechtlichen Vorgehens des Betroffenen gegen den Bewertenden führen.[271]

---

267 Vgl. nur LG München I MMR 2014, 677; LG Dortmund MMR 2014, 678; OLG Düsseldorf MMR 2013, 649; OLG Düsseldorf MMR 2013, 718; OLG Düsseldorf MMR 2014, 393.
268 Vgl. Richter, MMR 2014, 517M verneinend für einen Userblog LG Köln, Urteil vom 28.12.2010, Az. 28 O 402/10.
269 LG Stuttgart, Urteil vom 20.7.2012, Az. 17 O 303/12.
270 Vgl. nur BGH, Urteil vom 23.09.2014, Az. VI ZR 358/13; BGH, Urteil vom 19.03.2015, Az. I ZR 94/13; BGH, Urteil vom 1.03.2016, Az. VI ZR 34/15.
271 BGH, Urteil vom 1.03.2016, Az. VI ZR 34/15.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Eine weitere Variante von rechtlichen Streitigkeiten ergeben sich aus Maßnahmen des Plattformanbieters gegen vermeintlich gefälschte oder manipulierende Bewertungen: Ordnet der Anbieter die Bewertungen in mutmaßlich „echte" Bewertungen und vermeintlich gefälschte ein, kann sich durch die rechnerische Nichtbeachtung von vermeintlich manipulierenden Bewertungen ein anderes Gesamtergebnis in Bezug auf einen bewerteten Dienstleister ergeben. Dadurch kann sich der Bewertete ggf. in einer schlechteren Position gegenüber seinen Wettbewerbern wiederfinden. Ähnliches kann bei der automatisierten Bereinigung von bisher erbrachten Bewertungen passieren, wenn massenhaft mutmaßlich gefälschte Bewertungen gelöscht werden. Das LG Berlin entschied hier, dass dem Bewerteten kein Anspruch zusteht, die den Plattformanbieter zu einem bestimmten Verhalten bei der Einschätzung von Nutzerbewertungen verpflichten; dem Ratingplattformbetreiber stehe es frei, die Ernsthaftigkeit von Bewertungen zu bestimmen und dies rechnerisch zu berücksichtigen.[272] Das KG Berlin bestätigte die Rechtsprechung des LG Berlin und wertete die Art und Weise der Selektion von Nutzerbewertungen als zulässige Meinungsäußerung der Ratingplattform.[273]

2.4.3 Audio-on-Demand / Video-on-Demand / Streaming-Dienste

2.4.3.1 Angebote und Inhalte

In den vergangenen Jahren hat sich durch den technischen Wandel im Bereich der Übertragungstechnologien (insbesondere die gestiegene Bandbreite; s. Kap. 3.2.1.2) und der Abspielgeräte (leistungsfähige mobile Geräte wie Smartphones und Tablets einerseits, internetfähige TV-Geräte andererseits) das Angebot für Audio- und Video-Inhalte, die über das Internet angeboten werden, stark erweitert. In diesem Zuge sind eine Reihe unterschiedlicher Angebots- bzw. Anbieterformen entstanden.

Die simultane Übermittlung von Audio- oder Video-Inhalten über das Internet, die das *lineare Schema* des Rundfunks auf das Netz überträgt (auch: „Simulcast"), findet sich zum einen auf IPTV-Plattformen (z. B. von 1und1, Vodafone oder der Deutschen Telekom) oder dem Web-TV-Dienst Zattoo, zum anderen in den Livestreams, die Rundfunkanbieter kontinuierlich (z. B. die NDR-Radiowellen unter https://www.ndr.de/radio) oder anlassbezogen (z. B. während der Olympischen Spiele 2016 auf rio.sportschau.de) auf ihren Webseiten oder als Teil ihrer Mediatheken anbieten.

Im Bereich der Angebote für *nicht-lineare Bewegtbildinhalte* lassen sich folgende Typen unterscheiden:[274]

- Video-on-Demand-Anbieter (VoD), z. B. maxdome, Sky go oder Netflix, stellen Inhalte als Download oder Streaming-Abruf zur Verfügung.
- Offene Videoportale, z. B. YouTube oder Vimeo, erlauben es ihren Nutzern, auch eigene Inhalte einzustellen (vgl. auch Abschnitte 2.3.3 sowie 2.4.1 und 2.4.2).
- Mediatheken (vgl. auch Abschnitt 1.4) sind hingegen geschlossene Videoportale, bei denen die betreibenden TV-Sender oder Produktionsfirmen ihre Inhalte zum Abruf bereitstellen.

Für *nicht*-lineare *Audio-Inhalte* lassen sich die folgenden Typen unterscheiden:[275]

- Music-on-Demand-Dienste (MoD) wie Spotify, Deezer oder Napster stellen jeweils eine umfangreiche Bibliothek von Audio-Titeln zur Verfügung, aus denen Nutzer individuell oder auch durch Empfehlungsalgorithmen unterstützt eine Abfolge von Titeln im Stream anhören können.
- Download-Plattformen sind Portale, in denen einzelne Titel (oder auch Alben) zum Download auf die eigenen Geräte zur Verfügung stehen, z. B. im iTunes Store (Apple) oder dem Google Play Store (Android). Aber auch Elektronikmärkte wie Media Markt oder Saturn betreiben entsprechende Portale.

272 LG Berlin, Urteil vom 27.03.2014, Az. 27 O 748/13.
273 KG Berlin, Urteil vom 15.12.2015, Az. 10 U 26/1.
274 Vgl. Gugel/Flecken 2012; PWC 2015b; vgl. auch Abschnitt 2.4.3.2.
275 Vgl. PWC 2015a; vgl. auch unten 2.4.3.2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Offene Audioportale erlauben es ihren Nutzern, eigene Audio-Dateien hochzuladen und so anderen zur Verfügung zu stellen. Die bekanntesten Vertreter sind Soundcloud und hearthis.at.
- Podcasts schließlich sind Audio-Inhalte, die in Form einzelner Episoden produziert werden und für den Offline-Abruf heruntergeladen werden können. Analog zu Weblogs werden sie oft von ihren Produzenten auf eigenen Servern bereitgestellt, aber es existieren auch spezialisierte Hosting-Dienste. Neben nutzergenerierten Podcasts erschließen auch viele professionell-journalistische Radioangebote Teile ihre Inhalte als Podcasts (z. B. die Ausgaben einzelner Sendereihen wie der Verbrauchersendung „Servicezeit" auf WDR2).[276]

Viele Plattformen integrieren lineare und nicht-lineare Elemente, erschließen also sowohl Live-Inhalte als auch Inhalte auf Abruf. Im Audio-Bereich findet sich eine solche Kombination immer dort, wo neben einem Livestream auch ältere Sendungen oder Beiträge als Podcast zur Verfügung gestellt werden, z. B. beim Webradio detektor.fm oder auch auf der Aggregatorseite radio.de. Im Bereich audiovisueller Inhalte sind z. B. die Plattformen TwitchTV (v. a. für Games- & eSports-bezogene Videos) oder YouNow zu nennen, die zugleich auch als offene Videoportale fungieren und es ihren Nutzern erlauben, eigene Live-Streams anzulegen. YouTube bietet seinen entsprechenden Dienst „YouTube Live" mittlerweile auch in Deutschland an.[277]

Ein Sonderfall sind solche Plattformen, die Audio- oder Video-Inhalte unter Missachtung des Urheberrechts zur Verfügung stellen. Sehr populär war das Angebot Kino.to, das bereits 2011 vom Netz ging und von kinox.to abgelöst wurde; dort sind vor allem aktuelle Spielfilme und Serien zu finden. Ein ähnliches Angebot ist movie4k.to, das auf die im Jahr 2013 eingestellte Seite movie2k.to folgte. Neben Spielfilmen und Serien sind hier auch pornographische Filme vorzufinden.

2.4.3.2 Wirtschaft und Organisation

Die oben identifizierten Typen im Bereich der Audio- und Video-Dienste lassen sich verschiedenen Geschäftsmodellen zuordnen.[278]

Offene Videoportale finanzieren sich in der Regel über Werbung, die im Umfeld der zum Abruf zur Verfügung gestellten Inhalte platziert ist (vgl. auch Abschnitt 2.3.3). Gerade YouTube ist in diesem Zusammenhang in die Kritik geraten, weil die Plattform die Urheber und Verwerter v. a. von Musiktiteln, die über die Plattform abgerufen werden, nicht angemessen an den Werbeerlösen beteilige („value gap"; s. u.).[279] Mediatheken finanzieren sich ebenfalls über Werbung oder, im Falle der öffentlich-rechtlichen Mediatheken, aus dem Rundfunkbeitrag. Video-on-Demand-Anbieter schließlich finanzieren sich entweder über eine einmalige Transaktionsgebühr oder über ein Abonnement-Modell, wobei der Trend stark in Richtung des letzteren Modells geht. Zu den aktuell dominierenden Angeboten im Bereich des VoD gehören folgende Plattformen[280]:

1. Maxdome gehört zur ProSiebenSat.1-Mediengruppe und stellt seine Inhalte als Einzelabruf oder im monatlichen Abonnement zur Verfügung. Durch Kooperationen mit der Telekom und mit Unitymedia ist Maxdome seit 2015 auch in den Entertainment-Angeboten dieser Kabelnetzbetreiber verfügbar.
2. Der Online-Händler Amazon bietet neben dem Einzelabruf von Filmen und Serien seit 2014 auch eine VoD-Plattform namens „Amazon Prime Video" an, die durch die Integration der Online-Videothek „Lovefilm" in das Angebot „Amazon Prime" (das einen beschleunigten und preiswerteren Versand von Artikeln ermöglicht) entstand. Dort sind auch Eigenproduktionen der „Amazon Studios" exklusiv abrufbar.

276 Vgl. http://www1.wdr.de/mediathek/audio/wdr2/wdr2-servicezeit/servicezeit378.podcast.
277 Vgl. Zota 2015.
278 Gugel/Flecken 2012.
279 So etwa Moore 2016.
280 Ünal 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. Seit Herbst 2014 ist in Deutschland das Angebot von Netflix verfügbar, das sich insbesondere auch durch Eigenproduktionen von Serien einen Namen gemacht hatte. Sie sind im Abonnement abrufbar und können auch im Angebot „Entertain“ der Telekom zugebucht werden.
4. Die 2013 vom französischen Medienkonzern Vivendi gestartete Plattform „Watchever“ bot als erste ausschließlich ein Abonnement-Modell an. Sie verlor in den letzten Jahren kontinuierlich an Marktanteilen und wurde Ende 2016 eingestellt.
5. Zwei geplante Zusammenschlüsse von TV-Sendern wurden vom Bundeskartellamt untersagt: Die Plattform „Gemany's Gold”, die ARD und ZDF gemeinsam aufbauen wollten, sowie die Plattform „Amazonas”, auf der die Sendergruppen von RTL und ProSiebenSat.1 Video-Inhalte zur Verfügung stellen wollten (s. unten Kap. 3.6.3).[281]

Bei Audio-Inhalten finden sich ebenfalls verschiedene Finanzierungsmodelle. Transaktionsgebühren sind vor allem auf den Download-Plattformen zu finden, während es im Bereich der Music-on-Demand-Dienste einige werbefinanzierte, vor allem aber Abonnement-Modelle gibt.[282]

- Spotify ist ein 2006 als Startup in Schweden gegründeter Dienst, der seit 2012 auch in Deutschland verfügbar ist. Nutzer können ein werbefinanziertes Grundmodell in Anspruch nehmen oder ein monatliches Abonnement abschließen. Neben dem Abruf über das Web bietet Spotify auch Apps für Smartphones, Spielekonsolen oder verschiedene Smart TVs an. Die Integration von Spotify in einen Mobilfunktarif der Deutschen Telekom, bei der der Datenverkehr von Spotify nicht auf das Inklusivvolumen des Tarifs angerechnet wurde, geriet als Verstoß gegen das Prinzip der Netzneutralität in die Kritik. Seit Sommer 2016 gilt das Angebot nur noch für Bestands-, nicht aber mehr für Neukunden.
- Der französische Streaming-Dienst Deezer wird seit August 2007 betrieben und ist seit Ende 2011 in Deutschland verfügbar. Wie Spotify bietet der Dienst ein werbefinanziertes Grundmodell sowie verschiedene Premiumdienste an. Über das webbasierte bzw. per Smartphone-Apps abrufbare Angebot hinaus ist Deezer durch Kooperationen z. B. mit Samsung auch auf manchen Smartphones und Smart-TVs vorinstalliert.
- Der Streaming-Dienst Napster hat 2003 Marke und Logo der ehemaligen Peer-to-Peer-Tauschbörse übernommen, ansonsten aber nichts mehr mit der ehemaligen Tauschbörse für Audio- und Video-Inhalte zu tun. Seit 2005 ist der Dienst auch in Deutschland verfügbar. Die Inhalte können nicht über ein werbefinanziertes Grundmodell, sondern nur bei Abschluss eines Monatsabonnements abgerufen werden. Durch eine Kooperation mit dem Mobilfunkanbieter Telefónica ist Napster in einer Reihe von Mobilfunktarifen enthalten oder kann hinzugebucht werden. Seit 2015 vermarktet auch der Discounter ALDI einen Musikstreamingdienst, für den Napster die Inhalte liefert.
- Die drei großen Konzerne Apple, Google und Amazon haben in den vergangenen Jahren ihren jeweiligen Musik-Download-Angeboten auch (abonnementfinanzierte) Streaming-Dienste zur Seite gestellt. Seit Ende 2013 gibt es „Google Play Music All Inclusive”, seit Sommer 2015 bietet Apple in Ergänzung zum Music-on-Demand-Angebot des iTunes-Store einen eigenen Streaming-Dienst namens „Apple Music” an, und seit Ende 2015 ist „Amazon Prime Music” auch in Deutschland verfügbar.
- Offene Audioportale wie Soundcloud oder hearthis.at sind für Nutzer ohne Gebühr, aber werbefinanziert nutzbar. Für Urheber, die eigene Audioinhalte auf den Plattformen zur Verfügung stellen wollen, bieten die Betreiber Modelle an, z. B. für zusätzlichen Speicherplatz oder eine erweiterte Auswertung der Zugriffsdaten auf ihre Inhalte eine monatliche Gebühr zahlen zu können. Im Fall von hearthis.at können Urheber ihre Inhalte auch direkt an Nutzer verkaufen.

281 Vgl. Ebd.
282 PWC 2015a.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Integration von Video- und insbesondere Audio-Streaming-Diensten in andere digitale Technologien als den stationären PC ist unterschiedlich weit fortgeschritten. Die Anbindung an mobile Endgeräte – durch eigenständige Apps sowie die Kopplung mit Mobilfunktarifen – ist, wie beschrieben, mittlerweile Standard; diese Entwicklung wird erweitert durch die Kopplung mit Geräten des Home-Entertainment, insbesondere netzwerkfähige Lautsprecher und Smart TVs. Als nächste Stufe ist derzeit die Integration von Musikstreamingdiensten in „Car-Entertainment-Systeme" zu beobachten. So arbeiten Apple und Google, aber auch Spotify dazu bereits mit Unternehmen aus der Automobilindustrie, wie BMW oder Audi, zusammen.[283]

2.4.3.3 Nutzung

2.4.3.3.1 Video

Dem Digitalisierungsbericht 2016 zufolge hat die Nutzung von Video-Inhalten über das Internet in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen (vgl. Tab. 59). Mehr als die Hälfte der deutschen Bevölkerung ab 14 Jahren greift zumindest selten auf Livestreams oder zeitversetzte Dienste (VoD oder Mediatheken) zu, knapp 40 Prozent tun dies zumindest einmal im Monat und immerhin schon fast jeder Fünfte (18,9 %) sogar mehrmals pro Woche.

Tabelle 59: Nutzung von professionellen Video-Inhalten (VoD / LiveStream) 2013 bis 2016 (in Prozent)

	2013	2014	2015	2016
mehrmals pro Woche	11,4	11,4	14,0	18,9
mind. einmal pro Woche	17,1	17,4	20,3	25,8
mind. einmal pro Monat	28,1	29,1	34,4	38,7
mind. selten	42,7	45,4	49,2	52,0

Basis: Personen ab 14 Jahren.
Quelle: ALM 2016a, S. 39.

Sowohl bei Livestreams als auch bei zeitversetzten Diensten ist ein deutlicher Alterseffekt zu finden[284]: Mehr als die Hälfte (53 %) der 14- bis 19-Jährigen nutzt mindestens einmal im Monat Video-Livestreams über das Internet, und sogar zwei Drittel (66 %) in dieser Altersgruppe greifen regelmäßig auf zeitversetzte Angebote zurück. Bei den 60- bis 69-Jährigen liegen zum Vergleich die Anteile regelmäßiger Nutzer nur bei zwölf Prozent (Livestreams) bzw. 18 Prozent (zeitversetzte Angebote).

Bei den verschiedenen Varianten der zeitversetzten Nutzung von Video-Inhalten erreichen offene Videoplattformen – d. h. faktisch YouTube – und Mediatheken einen ähnlich hohen Anteil regelmäßiger Nutzung, der bei jeweils etwas mehr als einem Viertel der deutschen Bevölkerung liegt (vgl. Tab. 60). Die öffentlich-rechtlichen Mediatheken erreichen mit 23,1 Prozent regelmäßiger Nutzer einen höheren Anteil der Bevölkerung ab 14 Jahren als die der Privatsender (13,4 %). Etwa jeder Fünfte greift mindestens einmal im Monat auf VoD-Dienste zurück, wobei Amazon Video deutlich vor Netflix und Maxdome liegt.[285] Etwa jeder Zehnte rezipiert Videos, die über Social Media-Plattformen wie Facebook oder Twitter verbreitet werden.

In der Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen erreichen alle Distributionsvarianten durch die Bank deutlich höhere Nutzungsanteile. Auch hier dominieren offene Videoplattformen (54,1 %), gefolgt von VoD-Diensten (46,4 %), die in dieser Altersgruppe die Mediatheken (44,6 %) bereits knapp überholt haben. Fast jeder Dritte zwischen 14 und 29 Jahren ruft Video-Inhalte über Plattformen wie Facebook oder Twitter ab.

283 PWC 2015a.
284 TNS Infratest 2016, S. 41.
285 TNS Infratest 2016, S. 49.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 60: Nutzung von zeitversetzten Video-Inhalten über das Internet 2016 (in Prozent)

	Gesamtbevölkerung*	14-29 Jahre
Offene Videoportale (netto)	27,2	54,1
YouTube	26,6	53,3
Mediatheken gesamt (netto)	26,0	44,6
Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Sender	23,1	35,5
Mediatheken der privaten Sender	13,4	28,0
Online-Videotheken gesamt (netto)	20,8	46,4
Videos über Social Media-Plattformen (z. B. Facebook, Twitter)	11,2	29,2
Sky Go / Sky Go Extra, Horizon Go, Entertain to Go	3,3	6,0

* Personen ab 14 Jahren.
Quelle: ALM 2016a, S. 48.

Die verschiedenen Distributionsvarianten für Bewegtbildinhalte haben unterschiedliche inhaltliche Profile, d. h. ihre Nutzer greifen dort auf unterschiedliche Arten von Inhalten zurück (vgl. Tab. 61). Für alle Genres erreichen die Mediatheken der Fernseh- und Radio-Sender den jeweils höchsten Nutzeranteil. Insbesondere für die im engeren Sinne informationsorientierten Inhalte, d. h. Nachrichten sowie Reportagen oder Dokumentationen, sind Mediatheken für 31 bzw. 25 Prozent der Onliner schon einmal Anlaufstelle gewesen. Offene Videoportale haben einen Schwerpunkt ebenfalls bei Reportagen und Dokumentationen sowie für Satire und Comedy: 13 bzw. 12 Prozent aller Onliner haben diese Genres bereits über offene Videoplattformen genutzt. Bei Video-on-Demand-Anbietern [Videostreamingdienste in der Tabelle] liegt der Schwerpunkt auf Serien und Soaps (5 %) sowie Spiel- und Fernsehfilmen (6 %).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 61: Potenziale für die Nutzung von Bewegtbildgenres im Internet nach Plattformen (in Prozent)

	Potenzial gesamt	Webseiten/ Mediatheken der Fernseh- und Radiosender	Offene Videoportale	Video-Streaming-Dienste	Online-Angebot von Zeitungen und Magazinen	Internet- und E-Mail-Provider	Online-Communitys
Serien und Soaps	21	11	6	5	0	0	1
Spiel- oder Fernsehfilme	28	17	9	6	1	1	1
Unterhaltungs- oder Spielshows	15	8	6	2	0	0	0
Nachrichten	39	31	5	1	4	3	2
Sport bzw. Sportübertragungen	23	16	5	3	1	1	1
Reportagen oder Dokumentationen	36	25	13	3	1	1	1
Satire oder Comedy	29	16	12	2	1	1	2

Basis: Deutschspr. Onlinenutzer ab 14 Jahren.
Quelle: Egger/Eimeren 2016, S. 117.

2.4.3.3.2 Audio

Der ARD/ZDF-Onlinestudie zufolge stieg der Anteil der Internetnutzer, die Audio-Inhalte zumindest gelegentlich online abrufen, zwischen 2013 und 2016 leicht von 54 auf 64 Prozent (vgl. Tab. 62). Aufgeschlüsselt nach unterschiedlichen Arten bzw. Abrufwegen sind nach wie vor der direkte Abruf von Musikdateien online sowie das live gehörte (Web-)Radioprogramm mit 40 bzw. 29 Prozent zumindest gelegentlicher Nutzung am weitesten verbreitet. Musik-Streaming-Dienste (von 7 auf 19 %) und Audio-Podcasts (von 5 auf 13 %) haben in den vergangenen Jahren allerdings deutlich höhere Steigerungsraten erzielt.

Tabelle 62: Nutzung verschiedener Audio-Anwendungen im Internet 2006 bis 2016 (zumindest selten, in Prozent)

	2006	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Nettowert Audio inkl. Radio live	44	52	51	51	54	54	60	64
davon:								
Audios im Internet anhören/herunterladen	–	–	–	33	34	36	40	40
Musikdateien aus dem Internet	–	26	24	24	29	28	31	–
Radioprogramme live im Internet	24	27	27	27	28	28	28	29
Musik-Streamingdienste	–	–	–	–	7	11	15	19
Audios von Radiosendungen zeitversetzt	13	9	10	12	12	12	15	16
Musikportale	–	7	7	7	7	8	10	15
Audio-Podcasts aus dem Internet*	7	4	4	4	5	7	13	13
Hörbücher und Hörspiele im Internet	–	–	–	–	–	–	–	12
andere Audiodateien	–	9	10	13	12	14	15	17

Basis: 2006 dt. Onlinenutzer ab 14 Jahren, ab 2010 deutschspr. Onlinenutzer ab 14 Jahren.
* 2015 Abfrage geändert, ohne den Zusatz „die sie abonniert haben".
Quellen: Koch/Schröter 2015, S. 393; Schröter 2016, S. 443.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bei den Unter-30-jährigen Internetnutzern sind Audio-Inhalte deutlich weiter verbreitet (vgl. Tab. 63). Etwa zwei Drittel dieser Altersgruppe nutzen mindestens einmal pro Woche einen der abgefragten Verbreitungswege; unter allen Internetnutzern liegt der Anteil der regelmäßigen Hörer zum Vergleich nur bei 40 Prozent.[286] In den vergangenen Jahren hat bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen vor allem das Streaming deutlich an Bedeutung gewonnen. Es stieg zwischen 2013 und 2015 von elf auf 33 Prozent, liegt aber weiterhin hinter dem direkten Abruf von Musikdateien online (40 %).

Tabelle 63: Nutzung verschiedener Audio-Anwendungen durch 14- bis 29-jährige Onliner 2012 bis 2016 (mind. einmal pro Woche, in Prozent)

	2012	2013	2014	2015	2016
Nettowert Audio inkl. Radio live	53	60	57	59	68
davon:					
Audios im Internet anhören/herunterladen	–	–	36	35	41
Musik-Streamingdienste	–	11	18	29	33
Musikdateien aus dem Internet	29	33	34	29	–
Radioprogramme live im Internet	12	22	16	12	17
Musikportale	4	4	9	7	13
Audio-Podcasts aus dem Internet*	2	5	10	9	10
Audios von Radiosendungen zeitversetzt	2	2	4	4	6
Hörbücher und Hörspiele im Internet	–	–	–	–	3
andere Audiodateien aus dem Internet	8	12	10	14	16

* 2015 Abfrage geändert, ohne den Zusatz „die sie abonniert haben".
Quellen: Koch/Schröter 2015, S. 393; Schröter 2016, S. 444.

Auch die regelmäßig durchgeführten Studien des Branchenverbands BITKOM zeigen, dass Musikstreaming-Dienste in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen haben (vgl. Tab. 64): In der jüngsten Auflage der Studie gibt mehr als die Hälfte der 14- bis 29-Jährigen und immerhin noch knapp ein Drittel der 50- bis 64-jährigen Internetnutzer an, zumindest selten Musikstreaming-Dienste zu nutzen.

Tabelle 64: Nutzung von Musikstreaming-Diensten nach Altersgruppen 2013 bis 2016 (in Prozent)

	2013	2014	2015	2016
14–29 Jahre	28	48	53	55
30–49 Jahre*	12	36	39	41
50–64 Jahre**	5	22	28	32

Basis: Internetnutzer.
* 2013: 30–44 Jahre.
** 2013: 45–59 Jahre.
Quellen: Bitkom 2013, S. 13, 2014, S. 16, 2015b, S. 24, 2016, S. 28.

Im Bereich des Musikstreaming dominiert der kostenfreie, d. h. werbefinanzierte Abruf.[287] Allerdings stieg zwischen 2015 und 2016 der Anteil derjenigen Nutzer von Streaming-Diensten, die einen kostenpflichtigen Dienst in Anspruch nehmen (d. h. ein Abonnement abgeschlossen haben), leicht von 19 auf 22 Prozent.[288] Den Befunden von Arnold/Schneider (2016) zufolge, die die Nutzung von Download- und Streaming-Diensten

286 Schröter 2016, S. 444.
287 Vgl. PWC 2015a.
288 Vgl. Bitkom 2015, 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

innerhalb des vergangenen Monats abfragten, sind iTunes (12 % der Deutschen), Spotify (11 %) und Amazon Prime Music (10 %) die reichweitenstärksten Anbieter.

2.4.3.4 Recht und Regulierung

Der Variantenreichtum vorfindlicher Audio- und Video-on-Demand-Angebote spiegelt die Facetten möglicher Berührungen mit rechtlichen Vorschriften wider. Grundsätzlich finden die gesetzlichen Vorgaben für Telemedien auf alle On-Demand-Formen Anwendung.[289] Für lineare Live-Streaming-Angebote, die einem festgelegten Sendeplan folgen, finden die für Rundfunk geltenden Vorgaben Anwendung, fernsehähnliche Video-on-Demand-Angebote müssen neben den Vorgaben des Telemedienrechts auch die rundfunkrechtlichen Vorgaben zu Werbung und Sponsoring beachten. Für Video-on-Demand-Anbieter, die allen Nutzern das Einstellen von Inhalten erlauben (Videoplattformen wie YouTube oder Vimeo), stellen sich die rechtlichen Probleme wie bei anderen Plattformen für nutzergenerierte Inhalte.[290] Ein für die Praxis relevantes Rechtsgebiet ist das Urheberrecht, sowohl in Bezug auf die Lizenzverträge der Streaming-Anbieter mit Rechteinhabern als auch im Hinblick auf die Frage der urheberrechtlichen Einordnung von Streaming, insbesondere bei illegalen Streaming-Angeboten.[291]

2.4.3.4.1 Diskussion um EU-Produktionsquoten für On-Demand-Anbieter

Der Entwurf für die Reform der AVMD-Richtlinie enthält die Ausweitung der bisher für Fernsehprogramme geltenden Produktionsquote auch auf Video-on-Demand-Anbieter.[292] Mit der Ausweitung wären Anbieter von Video-on-Demand-Diensten dazu verpflichtet, einen 20 %-Anteil an europäischen Produktionen im Gesamtkatalog vorzuhalten. Eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Marktbeobachtung kam im Mai 2016 zu dem Ergebnis, dass alle großen Anbieter diese Quote bereits erfüllen (VoD-Anbieter gesamt: 27 %; Netflix: 21 %; iTunes: 21 %).[293] Dennoch sprachen sich betroffene Anbieter, u. a. Netflix, gegen eine feste EU-Quote aus. Die Berichterstatterinnen im EU-Parlament forderten in einem Dokument mit Änderungsvorschlägen dagegen die Erhöhung der Quoten auf mindestens 30 Prozent.

2.4.3.4.2 Marktstarke Anbieter, Kartellrecht und die Position der Streaming-Anbieter gegenüber den Labels

Im Frühjahr 2015 ermittelte die EU-Kommission gegen bezahlpflichtige Musikdienste aufgrund des Verdachts möglicher Absprachen zwischen On-Demand-Anbietern und den großen Musiklabels, die auf das Ausstechen werbefinanzierter Dienste wie Spotify und Pandora gerichtet gewesen sein sollen. Im August teilte die Kommission mit, dass entsprechende Verhaltensweisen nicht nachgewiesen werden konnten. Dennoch werfen die Ermittlungen Licht auf die komplexen Kräfteverhältnisse insbesondere im Audio-on-Demand-Markt. Wichtige Anbieter verfügen über den gleichzeitigen Zugriff auf Soft- und Hardware der Endgeräte und können über Lizenzbestimmungen theoretisch die eigenen On-Demand-Dienste bevorzugen.

Aufgrund bereits seit langem bestehender Beziehungen zu den Major Labels könnten diese Player unzulässigen Druck auf die Konkurrenz mit dem Ziel ausüben, die Vertragsbedingungen für unliebsame Wettbewerber weiter zu verschlechtern. In der Tat weisen Berichte darauf hin, dass Anbieter wie Spotify, die zwingend auf Lizenzverträge mit den Anbietern großer Backkataloge angewiesen sind, sich mit Kurzzeitverträgen zunehmend von Monat zu Monat über Wasser halten.[294] Die Drohung, dass ein großer Teil der derzeit lizenzierten Werke von einem Monat auf den anderen aus dem Streaming-Angebot fällt, gibt den Labels eine starke Posi-

289 S. oben.
290 S. oben Kap. 2.4.2.2.
291 S. dazu Kap. 3.8.
292 S. oben Kap. 1.4.4.
293 European Audiovisual Observatory 2015.
294 http://www.musicbusinessworldwide.com/spotify-contract-three-major-labels-wants-pay-less/.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

tion bei der Aushandlung möglicher besserer Gewinnverteilungen. Gleichzeitig wächst der Unmut von Künstlerinnen und Künstlern über die aus ihrer Sicht viel zu geringen Ausschüttungen für die Nutzung ihrer Werke in Streaming-Angeboten. Der Kritik an der vermeintlich schlechten Vergütung durch die Audio-on-Demand-Anbieter begegnete Spotify mit dem Hinweis darauf, dass das Unternehmen bereits 80 Prozent der Einnahmen an die Labels abführe und das Angebot selbst rote Zahlen schreibe. Auch mit Blick auf YouTube und andere große Plattformen für nutzergenerierte Inhalte entzünden sich Diskussionen über den von Rechteinhabern empfundenen „value gap“ (s. Kap. 2.4.3.2), d. h. der Wertschöpfungslücke zwischen den werbefinanzierten Plattformen, die Umsätze mit Nutzerinhalten verdienen, die nicht frei von Rechten Dritter sind. Zur besseren Durchsetzung der Urheber- und Leistungsschutzrechte und einer entsprechend effektiveren Vergütung sieht Art. 13 des Entwurfs der DSM-Urheberrechts-Richtlinie[295] Verpflichtungen marktstarker Plattformanbieter vor, Identifizierung und Abrechnung von Nutzungen in enger Kooperation mit den Rechteinhabern vorzunehmen.

2.4.4 Games

2.4.4.1 Angebote und Inhalte

Zu Games zählen alle Formen interaktiver digitaler Spiele, die mit Hilfe eines Bildschirms oder Displays genutzt werden, also beispielsweise PC-Spiele, Konsolenspiele, Spiele-Apps auf Handys und Tablets oder Browser-Games. Nicht nur in technischer, sondern auch in inhaltlicher Hinsicht gibt es heute ein weites Angebot digitaler Spiele, das sehr unterschiedliche Zielgruppen anspricht. Eine Entwicklung, die die heutige Games-Landschaft in den vergangenen zehn Jahren geprägt hat, ist die „casual revolution“[296] – viele aktuelle Games sind durch einen niedrigschwelligen Einstieg, kurze Spieldurchgänge und schlichte Grafiken sowie Spielmechaniken gekennzeichnet, die sich alltäglichen Aktivitäten annähern. Spielkonsolen wie die Nintendo „Wii“ mit ihrem intuitiv benutzbaren, einer Fernbedienung ähnelnden Controller, sowie zum Spielen geeignete mobile Geräte wie Smartphones und Tablets, haben diese Entwicklung gefördert und den Markt und das Angebot digitaler Spiele wesentlich erweitert. Der weltweite Umsatz von mobilen Spiele-Apps etwa wird auf 34,8 Mrd. US-Dollar pro Jahr geschätzt.[297]

Die neuen Entwicklungen haben aber die „traditionellen“ AAA Games, z. B. grafisch hoch entwickelte Ego Shooter oder komplizierte Strategiespiele und Role Playing Games (RPGs), keineswegs verdrängt. Spielereihen für Konsolen und PC wie *Grand Theft Auto*, *Assassin's Creed* oder *Call of Duty* haben teilweise schon seit Jahrzehnten eine stabile Fangemeinde und veröffentlichen weiterhin Nachfolger. Da die Entwicklung von AAA Games – in der Regel über Jahre hinweg, mit einem großen, vom Publisher finanzierten Budget – ein großes wirtschaftliches Risiko darstellt, werden solche Spiele in verschiedenen Variationen mit den gleichen Hauptfiguren und ähnlichen Inhalten und Steuerungselementen entwickelt.

Mit der Verbreitung von Videoplattformen und Streaming-Diensten (vgl. Abschnitt 2.4.3) wurden Games auch zum „Zuschauersport“. Sog. „Let's Play“-Videos, in denen eine Person ein Game spielt und gleichzeitig kommentiert, sind ein populäres Genre auf YouTube. Die 2011 gegründete Streaming-Plattform Twitch.tv, die 2014 weltweit 100 Mio. Unique User hatte, ist gar auf die Übertragung von Gamevideos ausgerichtet. Bekannte Let's Play-YouTuber und Twitch-Streamer, wie z. B. der deutsche Gronkh, sind Berühmtheiten und leben von den Werbeeinnahmen ihrer Videos.

295 EU-Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt vom 14.09.2016, COM(2016) 593 final, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0593&from=EN.
296 Juul 2010.
297 BIU 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zu diesem Trend tragen außerdem die eSports bei. Mit diesem Begriff bezeichnet man den sportlichen Wettkampf zwischen Menschen mithilfe von Games – meist im Mehrspielermodus. Bereits seit 2000 finden weltweite Turniere und eSports-Weltmeisterschaften statt in Game-Genres wie Ego Shootern, Sportsimulationen oder „Multiplayer Online Battle Arenas“ (MOBA), in denen zwei Teams mittels Steuerung einzelner Spielfiguren versuchen, die feindliche Basis zu erobern. Große eSports-Events werden meist live bei Twitch übertragen. Der Bundesverband für Interaktive Unterhaltungssoftware (BIU) hat 2016 die Vereinigung eSports.BIU gegründet, um eSports in Deutschland weiter zu etablieren.[298]

Ein Hardware-Trend, der sich auch auf die Games-Branche auswirkt, ist Virtual Reality. Anfang 2016 wurde bspw. das Oculus Rift, eine 3D-Brille der Facebook-Tochter Oculus VR, für Endkunden veröffentlicht. Der Spieler kann mit Virtual Reality in eine – grafisch immer hochwertigere – virtuelle Welt eintauchen und die Spiel-Story erleben. Von der Games-Branche erfunden und entscheidend weiterentwickelt, wird die Technologie derzeit von der gesamten Entertainment- und Technologie-Branche adaptiert.[299]

2.4.4.2 Wirtschaft und Organisation

Der weltweite Umsatz des Gamesmarktes betrug im Jahr 2015 geschätzte 91,8 Mrd. US-Dollar bei anhaltendem Wachstum.[300] In Deutschland betrug der Umsatz des Gamesmarktes 2,81 Mrd. Euro im Jahr 2015,[301] worin aber auch Hardware-Umsätze enthalten sind. Vor allem die Umsätze im Bereich Mikrotransaktionen & Abonnements sind, nach einem Rückgang von 2011 bis 2013, zuletzt stark gestiegen (vgl. Tab. 65).

Tabelle 65: Umsatz der Spielebranche 2000 bis 2015 (in Mio. EUR)

Umsatz in Mio. Euro // Jahr	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kauf digitaler Spiele*	874	1.078	1.190	1.573	1.501	1.470	1.255	1.279
Mikrotransaktionen & Abonnements	–	–	332	416	350	348	616	707
Umsatz insgesamt	–	–	1.922	1.989	1.851	1.818	1.871	1.986
Gesamtmarkt inkl. Hardware**	–	–	–	–	–	2.409	2.692	2.811

* Datenträger, Downloads und Hybrid Toys, insofern es sie bereits gab.
** Konsolen, Handhelds.
Quellen: BIU 2007, S. 3, 2010, S. 3, 2015, S. 7, 9, 2016, S. 7, 9.

Games werden von einem Netzwerk spezialisierter Akteure produziert, in dem je nach technischer Plattform unterschiedliche Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Akteure bestehen. Generell lassen sich Entwickler und Publisher voneinander unterscheiden, obwohl die Tätigkeitsbereiche der betreffenden Unternehmen nicht immer scharf getrennt sind: Spieleentwickler können eigene Vertriebsbereiche aufbauen, während Publisher auch Eigentümer von Entwicklungsstudios sein bzw. diese in ihr Unternehmen eingliedern können. In den letzten Jahren hat sich aber auch das „self-publishing“, also das eigenständige Verbreiten von Games über App-Stores (vgl. Abschnitt 2.3.4) und spezialisierte Online-Plattformen wie Steam etabliert.

Auch hinsichtlich der Finanzierung haben die oben genannten Casual Games typischerweise eine andere, neue Herangehensweise. Viele verwenden das „free-to-play“-Geschäftsmodell (auch „F2P“ oder „Freemium“ genannt), das sich gerade im mobilen Sektor zunehmender Beliebtheit erfreut (vgl. Abschnitt 2.3.4). Freemium Games kann man kostenlos herunterladen und (zumindest anfangs) spielen. Allerdings wird das Spiel später mittels In-App-Käufen versuchen, Umsatz zu generieren: Gegen reales Geld können die Spielenden virtuelle

298 BIU 2016.
299 Gamesbusiness.de 2016.
300 Newzoo 2016.
301 BIU 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Güter oder zusätzliche Inhalte erwerben, ohne Wartepause weiterspielen, oder den eigenen Charakter kostümieren. Betrug der Umsatz mit Mikrotransaktionen in Spiele-Apps 2013 bereits 65 Mio. Euro, stieg er 2014 auf 217 Mio. Euro an – und hat sich somit verdreifacht.[302] Nur ein kleiner Teil der Spieler generiert dabei den Großteil der Umsätze; einzelne erfolgreiche F2P-Spiele, wie *Candy Crush Saga* und *Clash Royale*, setzen täglich sechsstellige Beträge um.[303] Allerdings ist das F2P-Modell vor allem mit Blick auf jugendliche Spieler umstritten, da die Kleinstbeträge sich schnell zu hohen Summen aufsummieren können. 2014 hat die Europäische Kommission eine gemeinsame Stellungnahme zu free-to-play-Games veröffentlicht; eines der vier Anliegen war, dass bei Spielen, die als „kostenlos" angepriesen werden, Verbraucher nicht hinsichtlich der wahren Kosten irregeführt werden dürfen.[304]

Die deutsche Games-Branche beschäftigte im Mai 2016 knapp 13.000 Menschen, die in insgesamt 510 verschiedenen Unternehmen für Entwickler und Publisher tätig sind. Hinzu kommen etwa 18.500 Personen in verbundenen Branchen wie Handel oder Hardware. Im Vergleich zu 2015 ist dies ein Anstieg der Beschäftigten um ein Prozent, also schwächer als der Anstieg der Umsätze.[305]

Der überwiegende Teil der in Deutschland erhältlichen Titel wird nach wie vor von ausländischen Entwicklern hergestellt; der Marktanteil deutscher Eigenentwicklungen liegt gattungsübergreifend bei 6,5 Prozent. Auf dem Teilmarkt der Online- und Browser-Games liegt der Anteil von deutschen Produktionen mit 23 Prozent zwar etwas unter dem Anteil in 2014, aber weiterhin deutlich höher als bei PC- & Konsolenspielen und Mobile Games (vgl. Tab. 66).

Tabelle 66: Umsatzanteile deutscher Spieleentwicklungen am deutschen Games-Markt 2014 und 2015

Marktanteil deutscher Eigenentwicklungen	2014 in Prozent	von insgesamt, in Mio. Euro	2015 in Prozent	von insgesamt, in Mio. Euro
Online-/Browser-Games	25	400	23	412
PC- & Konsolenspiele (Datenträger & Download)	0,5	1.231	0,6	1.231
Mobile Games	9	263	7	315
Gesamtmarkt	7	1.894	6,5	1.958

Quellen: BIU 2015, S. 21, 2016, S. 23.

Der deutsche Schwerpunkt auf Online/Browser-Games spiegelt sich bei den größten deutschen Games-Entwicklern wider: Die vier Firmen mit den meisten Mitarbeitern entwickeln alle Online- und Browser-Games (vgl. Tab. 67). In diesem Bereich ist Hamburg der wichtigste Standort. In Berlin, Hamburg und München sammeln sich die meisten Indie-Entwickler,[306] also kleine Studios mit in der Regel bis zu 10 Mitarbeitern, die nicht von einem Publisher abhängig sind. Mit der Herstellung von PC- und Konsolenspielen (in der Regel AAA-Spiele) befassen sich in Deutschland wesentlich weniger Menschen. In diesem Subsektor sind Crytek und das vom französischen Publisher Ubisoft gekaufte Blue Byte die größten Firmen (vgl. Tab. 67). Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sind Förderung und Investitionen in die Gamesbranche in Deutschland begrenzt.[307]

302 Spielbar.de 2016.
303 Vgl. App Annie 2016.
304 Europäische Kommission 2014.
305 BIU 2016.
306 Indiearena.de 2016.
307 BIU 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 67: Spieleentwickler mit über 100 Mitarbeitern 2016

Studio	Mitarbeiter	Gegründet	Standort
Goodgame Studios*	700	2009	Hamburg
Bigpoint	450	2002	Hamburg, Berlin
Gameforge	440	2003	Karlsruhe
Innogames	400	2007	Hamburg
Crytek	355	1999	Frankfurt/Main
Gamigo*	300	2000	Hamburg, Berlin
Blue Byte	295	1988	Düsseldorf, Mainz
Wooga*	250	2009	Berlin
Travian Games	230	2005	München, Köln, Hamburg
Gameduell	160	2003	Berlin
Daedalic	160	2007	Hamburg
Flaregames	110	2011	Karlsruhe
Yager	100	1999	Berlin

* Firmen mit umfangreicheren Entlassungen 2016.
Quelle: Gameswirtschaft.de, 27.09.2016.

2.4.4.3 Nutzung

Rund die Hälfte der Deutschen (34,3 Mio.) nutzt mindestens gelegentlich digitale Spiele, über Altersgrenzen sowie Bildungs- und Einkommensunterschiede hinweg.[308] In den letzten Jahren ist insbesondere der Anteil von Spielern über 50 Jahren gewachsen (vgl. Tab. 68).

Tabelle 68: Altersverteilung der Nutzer digitaler Spiele 2005 bis 2016 (in Prozent)

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Spieler in Mio.	–	–	24,7	31,4	34,2	34,3	34,3
50+ Jahre	17	33	20	21	21	23	25
40–49 Jahre			17	18	18	18	17
30–39 Jahre	14		15	16	16	16	16
20–29 Jahre	19	20	17	18	17	16	16
10–19 Jahre	42	40	22	19	18	18	17
Bis 9 Jahre	8	7	9	9	10	9	9

Quellen: BIU 2006, S. 9, 2011, S.10, 2013, S. 7, 2016, S. 31; eig. Berechnungen.

Weiterhin sind Jugendliche eine Kernzielgruppe digitaler Spiele. 78 Prozent der 12- bis 19-Jährigen spielen wenigstens einmal alle 14 Tage, 68 Prozent spielen sogar täglich. Jungen sind hier deutlich affiner, 85 Prozent spielen regelmäßig, während es bei den Mädchen nur die Hälfte ist.[309] Bei den weit verbreiteten Handyspielen

308 BIU 2016.
309 Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sind die Geschlechtsunterschiede bei Jugendlichen allerdings nur schwach ausgeprägt: 43 Prozent der Mädchen und 51 Prozent der Jungen nutzen Smartphone-Spiele mindestens mehrmals pro Woche.[310]

Digitalen Spielen wird bereits seit ihrem Ursprung eine starke (meist negative) Wirkung auf die Spieler zugeschrieben; sie machen vermeintlich etwa aggressiv, übergewichtig oder süchtig. Eine Vielzahl wissenschaftlicher Studien zeigt allerdings, dass sich „die Effekte" von Games nicht in einen Topf werfen lassen: Unterschiedliche Spiele, Spielprinzipien und Genres können auf bestimmte Zielgruppen unter bestimmten Umständen viele mögliche Effekte haben.[311] Games können außerdem auch positiv wirken, wenn sie gezielt entwickelt und eingesetzt werden, etwa für Bildung oder Gesundheit.

Im Allgemeinen gilt, dass eindeutige negative Effekte von einem Spiel oder Spielgenre meist nur auf übermäßig Spielende zutreffen, die auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen, wie Sozialisation, Bildung oder Arbeit, mit Problemen kämpfen. Insbesondere kompetitive Multiplayer Online Games bergen für einen kleinen Teil der Spieler (weniger als zehn Prozent) ein höheres Suchtrisiko als andere Spielgenres. Laborstudien zeigen außerdem eine Erhöhung von Aggressivität direkt nach dem Spielen bestimmter Games, können aber nicht belegen, ob auch langfristige Effekte außerhalb des experimentellen Settings auftreten.[312]

Positive Wirkungen gehen beispielsweise von den Exergames aus, die mit speziellen Eingabegeräten (wie Nintendo Wii oder Microsoft Kinect) die Bewegung fördern und z. B. Senioren helfen können, länger fit zu bleiben. Lernspiele mit typischen Games-Eigenschaften wie Immersion und dynamische Lernumgebungen, die sich dem Spielerniveau anpassen, können außerdem kognitive Fähigkeiten verbessern. Unter dem Stichwort „Gamification" werden darüber hinaus Spielprinzipien in nicht-spielerischen Kontexten angewandt, z. B. in MOOCs (Massive Open Online Courses), Lernapplikationen wie *DuoLingo* und Fitnessapplikationen wie *Nike+* (vgl. Kapitel 2.3.4). Auch für diese Einsatzzwecke gilt allerdings, dass die (positiven) Effekte nur unter bestimmten Umständen auftreten und mehr Forschung notwendig ist, um herauszufinden, wie man z. B. Lernprozesse mit Games am besten gestalten kann.[313]

2.4.4.4 Recht und Regulierung

Für Computerspiele gelten die allgemeinen Vorgaben, es gibt – vom Jugendschutzgesetz abgesehen[314] – keine games-spezifischen Gesetzesvorschriften. Für digital vertriebene Spiele und Online-Games gelten die Anforderungen des TMG. Soweit ein Spiel Möglichkeiten nutzergenerierter Inhalte (Chats, Level- und Texturediteren, Avatarbewegungen) vorsieht, bestehen vergleichbare rechtliche Problemlagen wie in Kap. 2.4.2.4 beschrieben. Ein weiteres praxisrelevantes Feld sind Formen von Werbeeinblendungen und Kaufaufforderungen in Games; hier werden Verstöße in erster Linie wettbewerbsrechtlich abgearbeitet.[315] Finanzielle Transaktionen innerhalb von Games für die Freischaltung weiterer Spielefunktionalitäten (In-Game-Purchases, In-App-Käufe) sind darüber hinaus regelmäßig Thema rechtlicher Diskussionen im Verbraucherschutz – auch und vor allem, wenn es zu Käufen durch minderjährige Nutzer gekommen ist. Insbesondere die oben genannten free-to-play-Games stehen im Fokus kritischer Betrachtungen der EU-Kommission und der nationalen Verbraucherzentralen.[316] Denn, wie oben bereits erklärt, obwohl sie zunächst kostenlos spielbar sind, setzen sie im weiteren Spielverlauf zwingend ein Entgelt für das Weiterspielen voraus oder setzen jedenfalls starke Anreize für einen In-Game-Purchase.

310 Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2015.
311 Kowert und Quandt 2016.
312 Kowert und Quandt 2016.
313 Kowert und Quandt 2016.
314 S. Kap. 3.7.
315 S. Kap. 3.4.
316 Vgl. EU-Kommission, PM vom 27.2.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-187_de.htm.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.4.4.4.1 Ausschluss des Widerrufsrechts bei virtuellen Gütern

Seit Sommer 2014 hat der deutsche Gesetzgeber in §§ 356, 357 BGB die EU-Verbraucherrechterichtlinie umgesetzt und damit ein grundsätzliches Widerrufsrecht in Fällen des Kaufs digitaler Inhalte eingeführt. Die Frist für die Ausübung des Rechts beginnt mit dem Vertragsschluss; übt der Verbraucher den Widerruf fristgemäß aus, muss er allerdings die digitalen Inhalte gem. § 357 Abs. 9 BGB nicht zurückerstatten. § 356 Abs. 5 BGB sieht (auch) daher die Möglichkeit vor, dass Verbraucher auf das grundsätzlich eingeräumte Widerrufsrecht verzichten. Das LG Karlsruhe hatte einen Fall zu beurteilen, bei dem der vzbv gegen die Form des Widerrufsverzichts eines Onlinespiele-Anbieters wettbewerbsrechtlich vorgegangen war.[317] Das Gericht bestätigte in dem Urteil, dass es sich bei In-Game-Währungen um digitale Inhalte im Sinne der §§ 356, 357 BGB handele, dass für den Widerrufsverzicht aber eine nach Vertragsschluss erfolgende gesonderte Erklärung nötig sei, während der Spieleanbieter den Verzicht auf einen Zeitpunkt unmittelbar vor Abgabe der Bestellung gelegt hatte. Der Spieleanbieter änderte daraufhin den Bestellprozess, legte gegen das Urteil des LG aber Berufung ein – das Urteil ist daher nicht rechtskräftig.

2.4.4.4.2 Vertrieb von Game-Bots als rechtlich unzulässige Handlung

Ein grundsätzliches Thema im Bereich Games ist die Frage der rechtlichen Zulässigkeit von nutzerseitig installierten Game Bots, die wiederkehrende Handlungen im Spiel vollautomatisch ausführen können, z. B. zeitaufwändige Sammelaktionen von Rohstoffen. Der Anbieter eines MMOG (Massively Multiplayer Online Game) sah sein Geschäftsmodell durch den Vertrieb solcher Bots gefährdet und ging wettbewerbsrechtlich (und markenrechtlich) gegen den Bot-Vertreiber vor. Sowohl das LG Hamburg als auch das für die Berufung zuständige OLG Hamburg sehen in dem Vertrieb der Bot-Software eine unlautere, gezielte Behinderung des Spielebetreibers, und stuften dies als wettbewerbsrechtlich unzulässige Handlung ein.[318] Die Revisionsentscheidung ist derzeit vor dem BGH anhängig. Parallel entschied das OLG Leipzig in einem anderen Verfahren, dass die Herstellung von Game-Bots auch einen urheberrechtlichen Verstoß darstelle, wenn die Lizenzvereinbarung die Nutzung solcher Programme ausdrücklich ausschließt.[319]

2.4.4.4.3 Virtuelles Hausrecht in Games und Kündigungsmöglichkeiten durch den Spieleanbieter

In dem Fall eines mehrfach gegen die AGB eines Spieleanbieters verstoßenden Spielers sprach der Anbieter die Kündigung aus. Das vom Gekündigten angerufene AG Karlsruhe urteilte, dass die Kündigung rechtmäßig erfolgt war.[320] Da es sich bei Nutzungsverträgen für kostenlose Online-Spiele um gemischte Vertragstypen mit Bestandteilen von Leihe und Auftrag handele, für die das BGB ohne weiter spezifizierende Vertragsbestimmungen eine jederzeitige Kündigung vorsieht, sei eine Kündigung des Accounts auch dann möglich, wenn der gekündigte Nutzer zusätzliche Spielbestandteile gegen Entgelt genutzt hat. Nach der Kündigung hat der Spieler zudem keinen Anspruch auf den Abschluss eines neuen Vertrags mit dem Spieleanbieter. Auch das AG Charlottenburg sah die Kündigung eines Spieler-Accounts als rechtmäßig an – in dem Fall hatte der Nutzer mehrere Accounts eingerichtet und dort jeweils Bots[321] genutzt.[322]

317 LG Karlsruhe, Urteil vom 25.05.2016, Az. 18 O 7/16.
318 OLG Hamburg, Urteil vom 6.11.2014, Az. 3 U 86/13.
319 OLG Leipzig, Urteil vom 20.01.2015, Az. 14 U 1127/14.
320 AG Karlsruhe, Urteil vom 18.05.2015, Az. 8 C 377/14.
321 S. oben.
322 AG Charlottenburg, Urteil vom 4.05.2012, Az. 208 C 42/11.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. QUERSCHNITTSBEREICHE

3.1 NACHRICHTENAGENTUREN

Nachrichtenagenturen sind ein wichtiger Teil der Infrastruktur für die Informationsleistung der Medien. Sie beliefern Redaktionen mit einer großen Auswahl aktueller Nachrichten, die für das spezifische Informationsangebot ausgewählt, weiterverarbeitet und ggf. durch eigene Recherchen und Kommentierung ergänzt werden können. Zu ihren Abonnenten gehören aber auch Unternehmen, Verbände und weitere Interessenten.

Marktführer und die einzige Vollagentur in Deutschland ist die Deutsche Presse-Agentur (dpa). Ihre 182 Gesellschafter sind zugleich ihre Kunden – deutsche Zeitungs- und Zeitschriftenverlage, Verleger, Rundfunkanstalten und -gesellschaften. Um die Vormachtstellung eines Gesellschafters auszuschließen, dürfen Gesellschafter nur bis zu 1,5 Prozent des Stammkapitals erwerben, die Rundfunkgesellschaften nicht mehr als 25 Prozent.[323] In den Jahren 2009 und 2010 hatte die dpa erhebliche Verluste zu verzeichnen, bedingt einerseits durch die Kündigung des Vertrages durch die WAZ-Gruppe, andererseits durch die Kosten für den Umzug der Zentralredaktion von Hamburg nach Berlin.[324]

Die konkurrierende Agentur dapd, die aus dem Deutschen Depeschendienst und dem deutschsprachigen Dienst von AP hervorgegangen war und zur zweiten deutschen Vollagentur werden sollte, ist 2012 in Insolvenz gegangen und 2013 abgewickelt worden.[325] Der AP Weltdienst wird durch einen langfristigen Kooperationsvertrag von dpa in Deutschland vermarktet.

Es bleiben damit neben der dpa noch zwei internationale Agenturen als Komplementärangebote: die französische Agentur AFP und Thomson Reuters, entstanden 2008 durch die Übernahme der englischen Agentur Reuters durch den kanadischen Informationsdienstleister Thomson.

Daneben gibt es in Deutschland diverse Spezialagenturen mit besonderen Themenschwerpunkten. Dazu zählen u. a. der Evangelische Pressedienst (epd), die Katholische Nachrichtenagentur (KNA) sowie der Sport-Informations-Dienst (SID), ein Tochterunternehmen der AFP. Einen Überblick ohne Anspruch auf Vollständigkeit gibt Tabelle 69.

Die Stellung von dpa als unverzichtbare Agentur für alle größeren deutschen Redaktionen wurde in den zurückliegenden Jahren mehrfach in Frage gestellt, und zwar auch von Unternehmen, die selbst zu den Gesellschaftern der dpa gehören. So hatten das Handelsblatt und die Rhein-Zeitung bereits 2003 für einige Tage auf dpa-Dienste verzichtet, die Zeitungsgruppe Lahn-Dill von 2004 bis 2006, die Rheinische Post von 2003 bis 2012.[326] Als Gründe gelten vor allem die Kosten der dpa. Die WAZ-Gruppe hat zum Jahresanfang 2009 für mehrere Zeitungen die dpa-Dienste gekündigt und sich stärker auf AFP und dapd gestützt.[327] Im Anschluss an die Insolvenz der dapd ist sie 2012 wieder zur dpa zurückgekehrt.[328] Die Bild-Zeitung hat Ende März 2015 den Versuch unternommen, in ihrer Berichterstattung für eine Woche auf dpa-Texte zu verzichten; der Versuch wurde jedoch nach zwei Tagen abgebrochen, weil die Boulevardzeitung auf dpa-Berichte zum Absturz der German Wings-Maschine in Frankreich nicht verzichten wollte.[329]

323 S. Deutsche Presse-Agentur, o.J.
324 Vgl. die dpa-Pressemitteilung vom 23.6.2010: dpa eröffnet Zentralredaktion in Berlin - Relaunch der Agentur geht weiter. http://www.presseportal.de/pm/8218/1636091.
325 Für das Jahr 2010 wurde der Marktanteil von dapd am deutschen Agenturmarkt noch mit 18 Prozent angegeben, vgl. Goldmedia 2011. Zur Abwicklung vgl. Engelage 2013.
326 Vgl. Schulten-Jaspers 2013, S. 66ff.
327 Vgl. Niggemeier 2009.
328 Vgl. Mantel 2012.
329 Vgl. Tankovits 2015, S. 110.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 69: Nachrichtenagenturen und Pressedienste 2016

	Name	Art der Agentur	Rechtsform	Gründung	Hauptsitz	Mitarbeiter
1.	dpa Deutsche Presse-Agentur	Vollagentur	GmbH	1949	Hamburg	679
2.	AFP Agence France-Press	Komplementäragentur	halbstaatlich	1944	Paris	2.326
3.	Thomson Reuters Deutschland GmbH	Komplementäragentur	AG	2008	New York	–
4.	epd Evangelischer Pressedienst	Spezialdienst	gGmbH	1910	Frankfurt /M.	80
5.	SID Sport-Informations-Dienst	Spezialdienst	GmbH	1946	Köln	53
6.	KNA Katholische Nachrichten-Agentur	Spezialdienst	GmbH	1952	Bonn	75
7.	ts Teleschau – der Mediendienst	Spezialdienst	GmbH	1968	München	–
8.	idea Evangelische Nachrichtenagentur	Spezialdienst	e.V.	1970	Wetzlar	–
9.	glp Global Press Nachrichten-Agentur und Informationsdienste	Spezialdienst	GmbH	1971	Groß-Gerau	–
10.	tdt Telex Dienst Tourismus	Spezialdienst	GbR	1981	Frankfurt/M.	–
11.	idw Informationsdienst Wissenschaft	Spezialdienst	e.V.	1995	Bayreuth	9
12.	Dow Jones News	Spezialdienst	GmbH	2004	New York	–
13.	hpd Humanistischer Pressedienst	Spezialdienst	e.V.	2006	Berlin	29
14.	dts Deutsche Textservice Nachrichtenagentur	Spezialdienst	GmbH	2009	Halle (Saale)	–
15.	spot – spot on news	Spezialdienst	AG	2012	München	45

Quelle: Eigene Recherchen.

3.2 MEDIENRELEVANTE ASPEKTE DER TELEKOMMUNIKATION

3.2.1 Wirtschaft und Organisation

Die technische Infrastruktur von Kommunikation umfasst derzeit vor allem kabelgebundene und funkbasierte Kommunikations- und Distributionsnetze. Die aktuelle Entwicklung der Telekommunikationsnetze hat auf unterschiedlichen Ebenen Auswirkungen auf das Mediensystem. Ein Kennzeichen dieses Strukturwandels der Medien ist die technische Konvergenzentwicklung, die auch weiterhin die Verwischung der Grenzen zwischen den Telekommunikationsmärkten und den klassischen Medienmärkten bedeutet. Gemeinsames Kennzeichen des Wandlungsprozesses ist die Steigerung der Kapazitäten der Übertragungsinfrastruktur durch den Einsatz fortschrittlicher digitaler Technik bei der Verbreitung von Rundfunk, in den klassischen Telefonnetzen wie in den Mobilfunknetzen. Durch die Konvergenz von Netzen, Technik, Endgeräten und Anbietern ist beobachtbar, wie sich die Übertragungsmöglichkeiten insbesondere von audiovisuellen Inhalten angesichts der neuen Distributionswege und -Angebote vervielfacht.

3.2.1.1 Digitalisierung der Rundfunkübertragung

3.2.1.1.1 Digitalisierung der Fernsehübertragung

Die terrestrische Fernsehübertragung ist in Deutschland in den Jahren von 2003 bis 2008 mit kurzen Übergangsfristen für die einzelnen Verbreitungsgebiete vollständig von der analogen auf eine digitale Übertragung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nach dem DVB-T-Standard umgestellt worden. Als technische Weiterentwicklung wird ab 2017 zunächst in den Ballungsräumen die Übertragung auf den neueren DVB-T2-Standard umgestellt, der höhere Übertragungskapazitäten erlaubt und deshalb mehr Kanäle mit HD-Bildqualität übertragen kann. Er erlaubt zudem eine Grundverschlüsselung, die vom Plattformbetreiber Media Broadcast unter dem Namen freenet TV genutzt wird, um auch mit werbefinanzierten Programmen durch Entgelte der Zuschauer Einnahmen zu generieren. Da die Terrestrik vom Publikum relativ wenig genutzt wird (vgl. Tab. 70), sollen auf diese Weise die privaten Veranstalter motiviert werden, auch terrestrisch ein breites Programmangebot sicherzustellen.

Die Fernsehübertragung per Satellit ist für Deutschland ebenfalls vollständig digitalisiert; im April 2012 wurde die analoge Übertragung beendet.

Tabelle 70: Nutzung der TV-Übertragungswege 2005 bis 2016 (in Prozent)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kabel	51,7	51,4	50,2	47,9	46,3	46,3	46,1	45,9
Satellit	43,1	42,8	44,7	45,6	46,2	46,1	46,5	46,5
Terrestrik	9,7	11,1	11,8	12,5	11,0	10,0	9,7	9,0
IPTV	–	2,3	3,0	4,3	4,9	4,9	4,8	6,2

Basis: TV-Haushalte (Mehrfachnennungen).
Quelle: ALM 2011, S. 52, 2016, S. 42.

Die per Kabelnetz verbreiteten Fernsehsignale sind zwar weitgehend digitalisiert, aber noch gibt es unter Haushalten mit Kabelanschluss etwa 18 Prozent, die ausschließlich analoge Signale verwenden. Der Netzbetreiber Unitymedia hat angekündigt, bis 30.06.2017 die analoge Verbreitung in seinen Netzen in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg zu beenden, und in Sachsen und Bayern ist gesetzlich festgelegt, dass die analoge Kabelverbreitung zum 31.12.2018 ausläuft.[330]

Wachsende Bedeutung erlangen IPTV-Angebote beim Empfang des Fernsehprogramms, bei der die Fernsehübertragung durch den Telekommunikationsanbieter innerhalb geschlossener Netze über die VDSL-Leitung realisiert wird. 2016 wurde diese Möglichkeit bereits in 6,2 Prozent der Fernsehhaushalte genutzt.

Daneben erlauben neue Fernsehgeräte sog. Hybrid-Fernsehen (auch als Hybrid Broadcasting Broadband TV oder kurz HbbTV bezeichnet), bei dem ohne störenden Medienbruch zwischen linearen Fernsehinhalten und Video-on-Demand-Inhalten gewechselt werden kann. Dabei wird auch der Zugriff auf die Angebote in den Mediatheken der Fernsehveranstalter erleichtert.

3.2.1.1.2 Digitalisierung der Hörfunkübertragung

Beim Hörfunk ist ein neuer Standard für die Digitalisierung etabliert worden; an die Stelle von DAB tritt DAB+. Es wird kontrovers diskutiert, ob DAB+ von den Nutzern angenommen oder die Umstellung zu einer kostspieligen Fehlinvestition wird, die bei ARD und Deutschlandradio bis 2025 nach Schätzung der KEF Kosten von 585 Mio. Euro verursacht; ähnlich hohe Kosten für den zeitweiligen Simulcastbetrieb werden auch bei den privaten Veranstaltern befürchtet.[331] Zudem könnte die Erweiterung der Übertragungskapazitäten durch digitalen Hörfunk für die gegenwärtigen Anbieter mehr Konkurrenz mit sich bringen, die dann andere Programmstrategien erfordert. Zudem gewinnt auch das Internet als Verbreitungsweg für Hörfunkprogramme an Bedeutung und verstärkt bereits den Wettbewerb.

330 Vgl. Heine und Gebrande 2016.
331 Vgl. Brautmeier und Eumann 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Inzwischen ist die Digitalisierung des Hörfunks so weit vorangeschritten, dass ein Siebtel der deutschen Bevölkerung Digitalradio nutzt, und mehr als ein Drittel hört mindestens gelegentlich Radio über das Internet.[332]

3.2.1.2 Breitband-Internetanschlüsse

Die Zahl der Breitband-Internetanschlüsse ist in den letzten Jahren zwischen 23,5 Mio. und 24 Mio. Anschlüssen relativ konstant geblieben; ein stetiges Wachstum ist nicht mehr zu beobachten. Im gleichen Zeitraum stiegen aber die Übertragungskapazitäten, die diese Anschlüsse bieten (vgl. Tab. 71). 2011 hatten zwei Drittel der Breitband-Anschlüsse eine Übertragungskapazität von weniger als 6 Mbit/s; 2016 ist der Anteil der Anschlüsse mit dieser Geschwindigkeitsklasse auf weniger als ein Fünftel gesunken. Die technische Entwicklung lässt höhere Übertragungsraten zu, und die Anwendungen – hier vor allem die Videoübertragung – erfordern auch höhere Datenraten.

Tabelle 71: Verteilung der DSL- und FTTB/H-Anschlüsse nach Downstream-Datenrate 2011 bis 2016

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016***
DSL- und FTTB/H-Anschlüsse in Mio.	23,9	23,6	23,5	23,8	24,0	24,1
davon in Prozent:						
über 50 Mbit/s	0,8	1,3	1,3	1,7	2,9	7,1
16 bis 50 Mbit/s	10,9	12,7	17,9	22,7	26,3	27,4
6 bis 16 Mbit/s	19,7	22,0	32,3	41,2	43,3	46,1
kleiner als 6 Mbit/s	68,6	64,0	48,5	34,4	27,5	19,4

* Daten für 2016 geschätzt.
Quelle: Dialog Consult; VATM 2016, S. 29.

3.2.1.3 Mobilkommunikation

Beim Mobilfunk liegt die Zahl der Anschlüsse in Deutschland seit längerem über der Zahl der Einwohner. Der SIM-Kartenbestand betrug Ende 2015 nach Angaben der Netzbetreiber 113,8 Mio. – auf jede Einwohnerin und jeden Einwohner entfielen damit rechnerisch ca. 1,4 SIM-Karten. Neben der Telefonie haben sich dank der technisch weiter entwickelten Smartphones vielfältige OTT (Over The Top)-Dienste herausgebildet, die nicht von den Mobilfunkanbietern abgerechnet werden, sondern als deren Leistung allein den Internetzugang nutzen und ihrerseits eigene Dienste aufsetzen, wie z. B. Skype als Dienst für Videotelefonie oder WhatsApp, Signal oder Threema für Text- und Multimedia-Nachrichten. Die Nutzung des SMS-Kurznachrichtendienstes ist vor diesem Hintergrund weiter rückläufig (2014: 22,3 Mrd. SMS; 2015: 16,6 Mrd. SMS).

Der Datenverkehr in den Mobilfunknetzen ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Von 2011 bis 2015 hat er fast das sechsfache Datenvolumen erreicht, und für 2016 wird ein Anstieg auf nahezu das Achtfache erwartet, bezogen auf den durchschnittlichen Mobilfunkanschluss wird er 2016 bei 510 MB pro SIM-Karte und Monat liegen (vgl. Tab. 72).

332 Vgl. Kors 2016, S. 53.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 72: Volumenentwicklung des Datenverkehrs aus Mobilfunknetzen 2011 bis 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Datenverkehr insgesamt in Mio. GB	101	156	267	395	591	774
Änderung zum Vorjahr in Prozent	+48,5	+54,5	+71,2	+47,9	+49,6	+31,0
Datenvolumen je SIM-Karte und Monat in MB	76	114	195	289	415	510
Änderung zum Vorjahr in Prozent	+46,2	+50,0	+71,1	+48,2	+43,6	+22,9

* Daten für 2016 geschätzt.
Quelle: Dialog Consult; VATM 2016, S. 29.

Die Übertragungsstandards im Mobilfunk spiegeln diese Entwicklung wider: Im Jahr 2000 wurde das Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) entwickelt, der dritte Mobilfunkstandard (3G), mit welchem erstmalig deutlich höhere Datenübertragungsraten möglich wurden (384 Kbit/s). Höhere Übertragungsraten ließen sich bei kurzen Entfernungen zwischen dem Mobiltelefon und der Sendeanlage innerhalb einer Funkzelle erzielen sowie durch technische Erweiterungen wie High Speed Downlink Paket Access, High Speed Paket Access und HSPA+. Mit HSPA+ lag die Datenrate pro Teilnehmer bei bis zu 42 MBit/s. Long Term Evolution (LTE) bezeichnet den Mobilfunkstandard der vierten Generation mit der Erweiterung LTE-Advanced bzw. 4G. Der LTE-Standard (3.9G) unterstützt im Gegensatz zu UMTS verschiedene Bandbreiten und bietet so die Möglichkeit eines flexiblen Einsatzes in unterschiedlichen Spektren. LTE-Advanced erreicht je nach Ausprägung und Gerätestandard Bandbreiten von 300 bis 4000 MBit/s im Download und bis zu 1000 MBit/s im Upload. Die derzeit in Planung befindliche 5. Generation des Mobilfunks (5G) soll Bandbreiten bis zu 10 GBit/s erreichen.

3.2.1.4 Übertragungsstandards in IP-Netzen

3.2.1.4.1 IPv4 und IPv6: Modernisierung des IP-Übertragungsprotokolls

Die Adressierung von Datenströmen im Internet wird über das sog. Internet-Protocol realisiert: Jeder an der Netzkommunikation teilnehmende Endpunkt verfügt über eine IP-Adresse, die den Rechner im Internet für Datenpakete adressierbar macht. Für öffentliche IP-Adressen muss daher eine eindeutige Zuordnung vorgenommen werden können. Die Vergabe der IP-Nummern ist durch die Internet Assigned Numbers Authority (IANA) geregelt, welche die großen Netze an Regional Internet Registries (RIRs) delegiert, diese wiederum an Subnetze davon z. B. an einzelne Internetprovider, die weitere Subnetze bilden und schließlich einzelne Adressen fest an Kunden vergeben oder diese dem Kunden dynamisch aus einem vorhandenen Pool nach dem Zufallsverfahren temporär zuweisen. Die bisher eingesetzte Version IPv4 besteht aus 32bit-Adressen, was für die Adressierung von knapp 4,3 Mrd. Endpunkten ausreicht. Vor dem Hintergrund der absehbar rasch steigenden Bedarfe an IP-Adressen wurde 1999 die neue Spezifikation IPv6 beschlossen, die über 128bit-Adressen verfügt. Damit werden auf absehbare Zeit ausreichend viele IP-Adressen zur Verfügung gestellt. Da die Umstellung von IPv4 auf IPv6 viele Jahre dauern wird, werden die meisten Subnetze derzeit im Dual Stack-Modus betrieben, d. h. die Geräte der Netzwerkinfrastruktur können parallel beide Versionen verarbeiten. Mit der Vergabe der freien IPv4-Adressblöcke am 11. Februar 2011 zeichnete sich langsam eine Zunahme der Umstellung auf IPv6 ab; seit September 2012 ermöglicht etwa die Deutsche Telekom IPv6 an Neukundenanschlüssen. Die IPv6-Fähigkeit von Google-Nutzern weltweit lag im November 2016 bei ca. 12,5 Prozent.[333]

3.2.1.4.2 Grenzen IP-basierter Rundfunknutzung: Broadcast und Multicast in Unicast-Netzen

Bei der massenhaften Übertragung gleicher (Video-)Inhalte an Endnutzer auf Basis von IP-Netzen zeigt sich – abhängig von der Anzahl gleichzeitiger Abrufe – das Grundproblem der IP-Technik, die ursprünglich auf

333 http://www.google.de/ipv6/statistics.html#tab=ipv6-adoption&tab=ipv6-adoption.

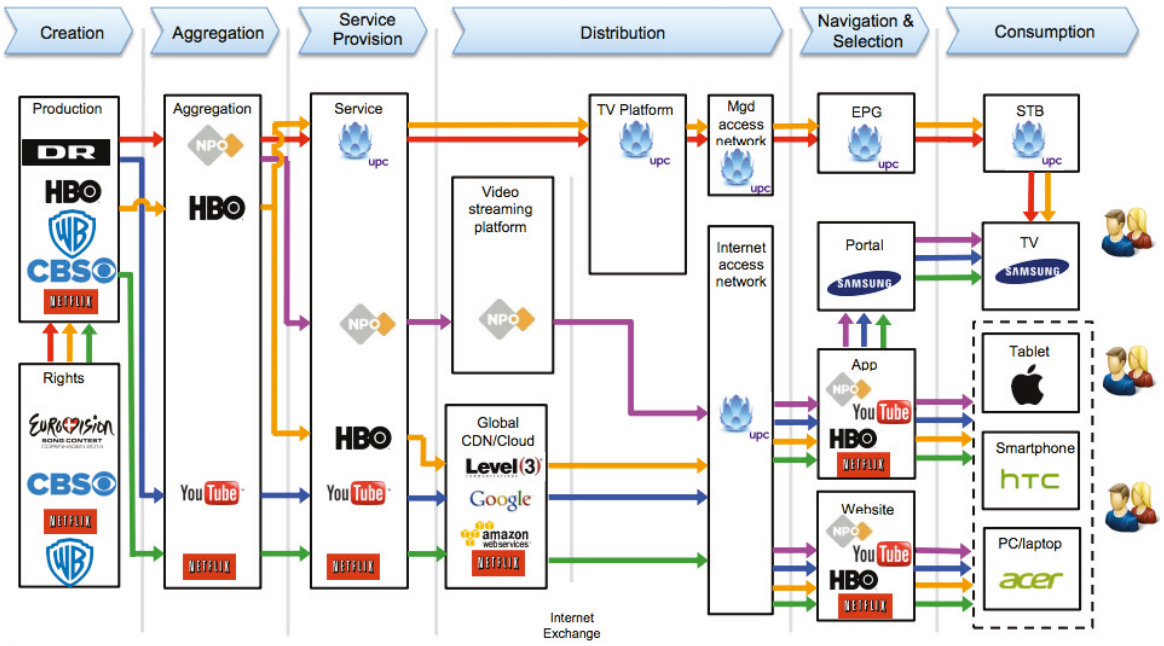
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

eine one-to-one-Datenübertragung (sog. „unicast“) aufbaut, nicht auf synchrone one-to-many-Distribution (sog. „multicast”). Ruft eine große Anzahl von Nutzern in einem engen Zeitfenster einen Film bei einem Video-on-Demand-Anbieter ab, so initiiert jeder Nutzer – anders als in Rundfunknetzen – einen individuellen Datenstrom vom ausspielenden Server bis zu seinem Endgerät. Da jeder dieser Ströme Bandbreite benötigt, führt dies zu hohen Netzlasten bis hin zum Erreichen von Netzkapazitätsgrenzen, insbesondere auf der Seite des Inhalteanbieters. Größere Content Provider sind vor diesem Hintergrund dazu übergegangen, die auszuspielenden Inhalte gegen Entgelt auf verteilten Distributionsnetzen von Anbietern sog. Content Delivery Networks (CDN) vorzuhalten. CDNs bieten skalierbare Verteilungsnetze und können damit Lastspitzen oder Wartezeiten verhindern – oder im Fall einer DDoS-Attacke auf eine Webseite zügig gespiegelte Inhalte anbieten. Die CDN-Anbieter sind damit wichtige technische Dienstleister für die Erbringung von massenattraktiven Inhalten geworden; der Umsatz im CDN-Markt wird für 2017 auf 6,8 Mrd. Euro geschätzt. Da die Content Delivery Networks einen Großteil der Datenströme für die Medienanbieter übernehmen, stellen sich für sie vor allem aus den Peering-Verträgen bzw. Einspeisepreisen der großen Backbone-Betreiber Herausforderungen für eine verlässliche Preisbildung; auch werden die CDN-Anbieter bei der Frage der Netzneutralität noch wenig in den Blick genommen.

3.2.1.5 Konvergenz 2.0: Das Media-Internet-Telecom Value Web

Die Entwicklung der Bandbreiten, konvergenter Endgeräte, von Verfahren der Lastverteilung bei der Ausspielung von Medieninhalten und neuer Angebote und Plattformen für Orientierung und Selektion von Inhalten hat zu einer Vielzahl neuer Akteure und Ebenen in der Inhaltedistribution geführt. Die Wertschöpfung in einem solchen Medien-Internet-Telekom-Value-Web entsteht zunehmend daraus, dass ein einmal produzierter Inhalt angesichts der Konvergenz über eine Vielzahl unterschiedlicher Verteilungs- und Übertragungspfade zum Endkunden gelangen kann.

Abbildung 1: Distributionswege im konvergenten Media-Internet-Telecom-Value-Web



Quelle: Nooren 2014.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen (Produktion und Rechte, Aggregation, Dienstangebot, Distribution, Navigation und Selektion, Rezeption) tätigen Akteure bestehen teils aus traditionellen Medienunternehmen, teils aus neu hinzugetretenen, vertikal integrierten IT-Unternehmen, teils auch aus Einzelanbietern, die sich auf eine Ebene beschränken.

3.2.2 Recht und Regulierung

Das deutsche Recht verfolgt im Verhältnis von Inhalte- und Telekommunikationsdiensten das Konzept einer horizontalen Differenzierung. Während der Bund mit der Schaffung des Telekommunikationsgesetzes den Telekommunikationsmarkt für den Wettbewerb geöffnet hat und damit einhergehend die Regulierung reformierte, gelten für die Inhalte landesrechtliche Vorschriften wie der RStV, die Landesmediengesetze und das bundesrechtliche TMG. Dennoch ergeben sich in mehreren Bereichen von Medienrecht und Telekommunikationsrecht Schnittstellen, Kollisionen und Durchbrechungen. Das nationale Recht wird maßgeblich durch die Vorgaben des europäischen Rechts beeinflusst.[334]

3.2.2.1 Plattformregulierung

3.2.2.1.1 Plattformregulierung gemäß §§ 52 ff. RStV

Die Plattformregulierung gemäß §§ 52 ff. RStV wurde innerhalb des Betrachtungszeitraums rechtlich nicht verändert. Es gilt weiterhin der Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV)

---

334 Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste („Rahmenrichtlinie“), ABl. EG Nr. L 108, 24.04.2002, S. 33, zuletzt geändert durch Berichtigung der Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 337 vom 18.12.2009), ABl. EG Nr. L L 241, 10.09.2013, S. 8; Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie); ABl. EG Nr. L 108, 24.04.2002, S. 7, geändert durch Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 337, 18.12.2009, S. 37; Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108, 24.04.2002, S. 51, geändert durch Berichtigung der Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, ABl. EG Nr. L 241, 10.09.2013, S. 9; Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.03.2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108, 24.4.2002, S. 21, geändert durch Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 337, 18.12.2009, S. 37; Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.07.2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. EG Nr. L 201, 31.07.2002, S. 37, geändert durch Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, ABl. EG Nr. L 337, 18.12.2009, S. 11; Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros, ABl. EG Nr. L 337, 18.12.2009, S. 1; zuletzt Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union, ABl. EG Nr. L 310, 26.11.2015, S. 1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

in der Fassung des dreizehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (13. RÄStV), welcher am 1. April 2010 in Kraft getreten ist. Jedoch besteht aufgrund technischer und medialer Konvergenz weiterhin Streit über die Reichweite der Normen der Plattformregulierung. Rechtswissenschaftlich wird dieser Streit im Hinblick auf die Auslegung des Plattformbegriffs geführt, während rechtspolitisch die Diskussion ihren Ausgangspunkt oftmals in der Plattformregulierung findet, da der Regelungsbereich systematisch Schnittstellen zu diskutierten Problemen beinhaltet. Probleme entstehen zumeist in der Einordnung verschiedener Phänomene technischer und medialer Konvergenz, wie zum Beispiel über die Einordnung sog. „virtueller Plattformen“ (z. B. lineare IPTV Plattformen wie Zattoo).[335] Hier ist umstritten, ob diese unter den Plattformbegriff nach § 2 Nr. 13 RStV zu fassen sind, weil es historisch wie begrifflich naheliegt, die Herrschaft über eine Übertragungskapazität zu fordern. Die für die Regulierung zuständige Kommission für Zulassung und Aufsicht der Medienanstalten (ZAK) verwendet einen eigenen Plattformbegriff in ihrer Zugangs- und Plattformsatzung, der auf die technischen Merkmale verzichtet, die auf die Herrschaft über eine Übertragungsinfrastruktur schließen lassen (vgl. § 2 Abs. 1 ZPS).[336] Die Anwendung dieses Plattformbegriffs wirft jedoch die Frage auf, ob eine solche Modifikation des § 2 Nr. 13 RStV noch von der Satzungsermächtigung in § 53 RStV umfasst ist.[337] Die verschiedenen Plattformbegriffe führen daher immer noch zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit.

Darüber hinaus wird diskutiert, ob sog. Hybrid-TV-Plattformen auch unter den Plattformbegriff gefasst werden sollen. Schwierigkeiten einer solchen Annahme werden sowohl in der Frage der Herrschaft über eine Übertragungskapazität, als auch im Rahmen eines überwiegenden Fehlens einer Zusammenfassung von Rundfunk und vergleichbarer Telemedien, gesehen.[338] Die Frage, ob die Plattformregulierung im RStV einen Anknüpfungspunkt für die Regulierung von digitalen Plattformen im weiteren Sinne (etwa Informationsintermediäre, s. Abschnitt 2.3.3) darstellen könnte, führt in der Diskussion zu einer Auseinandersetzung mit den Grundsätzen der Plattformregulierung. Dabei wird zumeist der Widerspruch zur ursprünglichen Regulierungsidee kritisch betrachtet, welche die Zuordnung knapper Übertragungsressourcen und damit die Verhinderung von Vielfaltsverengungen vorsieht, als auch Zweifel daran geäußert, ob die Stellung der Plattformregulierung als spezieller Bereich in der Medienregulierung entsprechend in der Regelung komplexer rechtlicher Anknüpfungspunkte jedweder digitaler Plattformen Anwendung finden kann.

3.2.2.1.2 Streit um Kabeleinspeisegebühren

In der Mitte des Jahres 2012 kündigten ARD und ZDF ihre Verträge mit den Netzbetreibern Kabel Deutschland und Unitymedia und stellten die Zahlung der Gebühren für die Einspeisung in die Kabelnetze der Betreiber ein. ARD und ZDF begründeten ihren Schritt damit, dass eine Monetarisierung der Einspeisung bereits durch die Rundfunkgebühren erfolge.[339] Die Kabelnetzbetreiber sind aber gesetzlich zu einer Übertragung der öffentlich-rechtlichen Programme aufgrund der sog. „Must-Carry“-Regelung im RStV verpflichtet. Die Kabelnetzbetreiber stellten die „Must-Carry“-Bestimmungen nicht in Abrede, jedoch leiten diese aus der Übertragungsverpflichtung eine Pflicht der öffentlich-rechtlichen Sender ab, sich an den Kosten zu beteiligen, und klagten auf Abschluss entsprechender entgeltpflichtiger Verträge.

Am 30. April 2015 entschied das Verwaltungsgericht Köln zunächst gegen eine Kontrahierungspflicht des WDR mit den drei großen Kabelnetzbetreibern Unitymedia NRW, Unitymedia Hessen und Kabel Baden-

335 Dafür: Broemel, MMR2013, 83.
336 Ausführlich: Ricke, MMR 2011, 642, 643ff.
337 Chardon/Heyeckhaus, ZUM 2015, 21, 24.
338 Für eine analoge Anwendung Schützer/Schreiber, MMR 2012, 659, 661; dagegen Berger, CR 2012, 306, 311f.; Bosman, K&R 2014, 784, 788.
339 http://www.ard.de/home/intern/presse/pressearchiv/ARD_kuendigt_Vertraege_mit_Kabelnetzbetreibern/ 251708/index.html.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Württemberg über die entgeltliche Verbreitung seines Programms in den Netzen.[340] Auch die Klage Unitymedia gegen das ZDF im März 2016 ließ die streitigen Fragen ungeklärt. Das Verwaltungsgericht Mainz wies die Klage ab, da eine Wiederverpflichtung zur Zahlung von Einspeiseentgelten für die Verbreitung des ZDF-Programms vor einem Zivilgericht geltend gemacht werden müsse.[341]

In der Zwischenzeit gelangten die gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Kabel Deutschland und dem Bayerischen Rundfunk (BR) sowie dem Südwestrundfunk (SWR) vor den Bundesgerichtshof.[342] In beiden Fällen bestätigte der BGH grundsätzlich die Einspeisepflicht des Netzbetreibers. Eine Verpflichtung zum Abschluss eines Einspeisevertrages oder zur Verlängerung eines bestehenden Vertrages zu gleichen Konditionen wurde jedoch verneint. Aus den rundfunkrechtlichen Vorschriften sei eine Verpflichtung der Sender zur Zahlung eines bestimmten Entgelts als Gegenleistung für die Einspeisung der Programmsignale nicht ersichtlich.[343] Ebenso können weder europarechtliche noch kartellrechtliche Vorschriften herangezogen werden.[344] Der Bundesgerichtshof wies die Verfahren an die jeweiligen Berufungsgerichte München und Stuttgart mit dem Auftrag zurück, die Wirksamkeit der Beendigung der Verträge zu überprüfen, da eine gemeinsame Vereinbarung der am Einspeisevertrag beteiligten Rundfunkveranstalter zur Nichtigkeit der Kündigung führen könnte. Sollten die Kündigungen wirksam sein, müsste dennoch überprüft werden, welche Bedingungen für die Einspeisung der Programme in das Kabelnetz angemessen sind.[345]

Daraus kann sich je nach Ergebnis eine Zahlungsverpflichtung der Rundfunkanstalten oder eine Pflicht zur unentgeltlichen Einspeisung ergeben. Bereits im Mai 2014 stellte das Verwaltungsgericht Hamburg fest, dass eine Verpflichtung der Netzbetreiber zur kostenlosen Verbreitung der Programme nicht denkbar sei, jedoch zwang es den NDR nicht zum Abschluss eines branchenüblichen Einspeisungsvertrages.[346]

3.2.2.1.3 Abschaltung der analogen Angebote im Netz des Betreibers Unitymedia GmbH

Im Juli 2015 hat der deutsche Kabelnetzbetreiber Unitymedia GmbH mit Sitz in Köln begonnen, die Ankündigung einer künftigen ausschließlich digitalen Angebotsverbreitung, in die Tat umzusetzen. Die Analogabschaltung wurde mit der Zusammenlegung des öffentlich-rechtlichen Informationssenders Phoenix mit 3Sat sowie des deutsch-französischen Kultursenders ARTE mit dem Kinderkanal (KiKa) gestartet, sodass jeweils ein Sender über den Tag, der andere am Abend und in der Nacht verbreitet wird. Von einer vollständigen Streichung aus dem Netz waren die analogen Sender Sat.1 Gold, ProSieben Maxx, Astro TV und Bibel TV betroffen.

Die Partagierung der Sender wurde daraufhin einer Überprüfung durch die Landesanstalt für Medien NRW (LfM) unterzogen mit dem Ergebnis, dass die Vornahme der zeitpartagierten Einspeisung ohne vorherige Konsultation der Medienkommission eine Ordnungswidrigkeit darstellt. Es wurde ein Bußgeld in Höhe von 25.000 Euro festgesetzt.[347] Der WDR und das ZDF als zuständige Rundfunkanstalten für die Sender Phoenix und 3Sat sowie ARTE richteten sich zusätzlich mit einer Beschwerde an die Landesmedienanstalten in Hessen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, in der sie die Sicherstellung forderten, dass die Must-Carry-Vorschriften eingehalten werden. Unabhängig vom Ausgang dieser Beschwerde wird das analoge TV-Programm von Unitymedia am 30. Juni 2017 eingestellt. Die Nachfrage nach weiteren digitalen Kapazitäten lässt den führenden Kabelnetzbetreiber in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg die Volldigitalisierung in

340 VG Köln Urteil vom 30.04.2015, Az. 6 K 2805/13.
341 VG Mainz Urteil vom 26.02.2016, Az. 4 K 632/13.
342 BGH Urteil vom 16.06.2015, Az. KZR 3/14; BGH Urteil vom 16.06.2015, Az. KZR 3/13.
343 BGH Urteil vom 16.06.2016, Az. KZR 3/13.
344 BGH Urteil vom 16.06.2016, Az. KZR 3/13.
345 BGH Urteil vom 16.06.2015, Az. KZR 3/14; BGH Urteil vom 16.06.2015, Az. KZR 3/13.
346 VG Hamburg Urteil vom 28.05.2014, Az. 17 K 1672/13.
347 http://www.lfm-nrw.de/service/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2016/2016/januar/lfm-verhaengt-bussgeld-gegen-unitymedia-nrw.html.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

seinem Netz durchführen. Die Landesmedienanstalten von Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg begrüßten dieses Vorhaben von Unitymedia.[348]

3.2.2.2 Netzneutralität

3.2.2.2.1 Telekom-Binnenmarkt-Verordnung und BEREC-Leitlinien zur Netzneutralität

Die seit Jahren medienpolitisch diskutierten Möglichkeiten und Ausgestaltungsformen der gesetzlichen Regulierung von Netzneutralität, d.h. des Prinzips der Gleichbehandlung der Daten in IP-Netzen, fand durch das Inkrafttreten der EU-Verordnung Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union zur Absicherung der Netzneutralität eine einheitliche Rechtsvorstellung zur Netzneutralität im April 2016 ein Ende. Vier Monate später, am 30. August 2016, wurden die Leitlinien des europäischen Gremiums aller nationalen Regulierungsbehörden (BEREC – Body of European Regulators for Electronic Communications) veröffentlicht, zu deren Entwicklung das Gremium laut Art. 5 Abs. 3 der Verordnung verpflichtet ist, um eine einheitliche Anwendung der in allen Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschrift zu gewährleisten. Innerhalb der sechswöchigen Konsultationsphase des Entwurfs gingen 481.547 (sic!) Stellungnahmen zu dem Entwurf bei BEREC ein.[349]

In Art. 3 der Telekom-Binnenmarkt-Verordnung wurde, ohne den Begriff Netzneutralität selbst zu verwenden, die Gewährleistung des Zugangs zum offenen Internet verankert. Unabhängig von Inhalt, Anwendung, Herkunft und Ziel ist eine Gleichbehandlung des gesamten Datenverkehrs durch die Internetzugangsdienstleister sicherzustellen. Bis auf die in Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 2 lit. a)-c) vorgesehenen Ausnahmen ist es daher nicht gestattet, bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste durch Blockieren, Verlangsamen, Einschränken, Stören, Verschlechtern oder Diskriminieren zu beeinflussen.

Diskutiert wurden insbesondere die Punkte Zero-Rating, Verkehrsmanagement und Spezialdienste: Die Bevorzugung des Datenverkehrs zum Endkunden wird beim Zero-Rating dadurch erreicht, dass spezielle Inhalte wie z. B. von Streaming-Anbietern nicht auf eventuelle Datenvolumina angerechnet werden. Da es verschiedene Arten von Zero-Rating gibt, wird in den Leitlinien anhand von Beispielen versucht zu differenzieren, welche Praktik von Art. 3 Abs. 2 der Verordnung noch umfasst wird und welche nicht. Ein eindeutiges Verbot wird dabei tatsächlich für die Praktik formuliert, dass nach Erreichen des inkludierten Volumens alle Anwendungen blockiert oder reduziert werden, außer die Anwendungen, die im Preis für den Datenverkehr durch den Internetzugangsanbieter auf Null gesetzt wurden.[350] Für den Fall anderer Praktiken, die von der BEREC nicht als eindeutig beurteilt wurden, sehen die Leitlinien Kriterien vor, die im Rahmen einer eigenen Bewertung herangezogen werden sollten.[351]

Nach Art. 3 Abs. 5 handelt es sich bei Spezialdiensten um „Dienste, die keine Internetzugangsdienste sind, die für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste oder eine Kombination derselben optimiert sind, wenn die Optimierung erforderlich ist, um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein bestimmtes Qualitätsniveau zu genügen“. In den Leitlinien wird unter Anerkennung der Zulässigkeit solcher Spezialdienste bei Vorliegen der Anforderungen aus der Verordnung versucht, durch Verwendung der Kurzform „Spezialdienste“ und Beispielen eine inhaltliche Konkretisierung der Begrifflichkeit zu erreichen.[352] Mitunter werden Voice-over-LTE oder Gesundheitsdienste in Echtzeit genannt. Weiterhin spricht die BEREC eine

348 http://www.lfm-nrw.de/service/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2016/2016/april/kabel-tv-kuenftig -nur-noch-digital-unitymedia-schaltet-2017-das-analoge-programm-ab.html.
349 https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/160829_BEREC.html.
350 BoR (16) 127b, S. 3.
351 BoR (16) 127b, S. 4.
352 BoR (16) 127b, S. 6.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Empfehlung aus, dass eine Bewertung der Anforderung der Notwendigkeit durch die nationalen Regulierungsbehörden erfolgen soll anhand der Anleitung durch die Leitlinien.[353]

Weiterhin wird durch die Verordnung erlaubt, ein angemessenes Verkehrsmanagement einzusetzen, um zwischen verschiedenen Verkehrskategorien zu differenzieren sowie bei Vorliegen einer der konkreten Ausnahmen nach Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 3 lit. a)-c). Solange die Unabhängigkeit der Behandlung des Datenverkehrs von Anwendungen und Endnutzern gewährleistet ist, bestehen nach den Ausführungen in den Leitlinien keine Zweifel an der Gleichbehandlung des Verkehrs.[354] Die Leitlinien sehen weiterhin Empfehlungen für Internetzugangsanbieter vor, welche nach Art. 4 der Verordnung (EU) 2015/2120 verpflichtet sind, ihre Informationen transparent zu machen, sowie Erläuterungen zu den Verpflichtungen aus Art. 5 für die nationalen Regulierungsbehörden, welche laut BEREC zusammengefasst Aufsicht, Durchsetzung und Berichterstattung umfassen.[355]

3.2.2.2.1.1 Zero-Rating Verbot in den Niederlanden

Im Fall der umstrittenen Praxis des Zero-Ratings wurde im Oktober 2016 in den Niederlanden erstmals eine eindeutige Regelung in der Europäischen Union gefunden. Die niederländische Erste Kammer der Generalstaaten beschloss einen Vorschlag der niederländischen Regierung zur Ergänzung der bestehenden Telekom-Binnenmarkt-Verordnung, welcher Zero-Rating-Angebote auf nationaler Ebene verbietet. Dieses Gesetz verstärkt zusätzlich die schon seit Mai 2015 geltenden Regeln aus der Grundsatzverordnung zur Erläuterung der Bestimmungen zur Netzneutralität, die in Art. 7.4a des niederländischen Telekommunikationsgesetzes (DTA) kodifiziert ist.[356] In Deutschland wurde bereits im Juni 2013 durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ein zweiter Entwurf für eine solche Neutralitätsverordnung auf Grundlage der Verordnungsermächtigung aus § 41a TKG 2012 vorgelegt, welche jedoch über den Status eines Entwurfes nicht hinauskam.[357]

3.2.2.2.1.2 Gesetzesentwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes

Am 12. August 2016 veröffentlichte die Bundesregierung einen ersten Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes.[358] Dieser Entwurf enthielt vor allem die erforderliche Ergänzung des § 149 TKG, durch welche die Regelungen der Verordnung (EU) 2015/2120 hinsichtlich des freien Zugangs zum Internet sanktioniert werden sowie Anpassungen bereits vorhandener Bußgeldbestimmungen hinsichtlich der geänderten Bestimmungen der Roaming-Verordnung.[359]

Der Bundesrat forderte den Bundestag und die Bundesregierung in seiner Stellungnahme vom 9. September 2016 auf, innerhalb eines neuen Gesetzesentwurfs nachzubessern und gab im Rahmen seiner Stellungnahme an, dass er eine Streichung des § 41a TKG 2012 nicht befürworte, um die Möglichkeit sich des Rechtsinstruments Verordnung zu bedienen, zu erhalten.[360] Neben der Forderung, eine Regelung zur Herstellung des Benehmens zwischen der Bundesnetzagentur als nationale Regulierungsbehörde und den Landesmedienanstalten aufzunehmen, verlangte der Bundesrat ein entschlosseneres Vorgehen der Bundesregierung gegen Verstöße der Bestimmungen zum Zero-Rating, nachdem eine Sanktionsmöglichkeit für bestimmte Arten des Zero-Ratings aus dem Referentenentwurf gestrichen wurde.[361]

---

353 BoR (16) 127b, S. 6.
354 BoR (16) 127b, S. 4.
355 BoR (16) 127b, S. 8/9.
356 Fouad, Niederlande, Verordnung zur Erläuterung der Bestimmung zu Netzneutralität, IRIS 2015-6:1/29, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam, http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/6/article 29.de.html.
357 2. Entwurf einer Netzneutralitätsverordnung nach § 41a Abs. 1 TKG des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Stand: 13.07.2013.
358 BT-Drs. 436/16.
359 BT-Drs. 436/16, S.2.
360 BT-Drs. 18/9951, S. 14.
361 BT-Drs. 18/9951, S. 18/19.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Vorschläge des Bundesrates wurden mit der Begründung abgelehnt, dass ein Erhalt der Verordnungsermächtigung aus § 41a TKG dem Harmonisierungsziel der Verordnung 2015/2120 zuwiderlaufen würde, da es keinen Raum mehr für eine nationale Regelung im Sinne des § 41a TKG mit Blick auf die einheitliche europäische Regelung der Netzneutralität durch die Verordnung und die vorliegenden BEREC-Leitlinien gebe[362]. Ein Regelungsbedarf hinsichtlich der Herstellung des Benehmens zwischen der Bundesnetzagentur und den Landesmedienanstalten hinsichtlich eines eingeleiteten Verfahrens gegen einen Telekommunikationsanbieter in § 126 TKG werde nicht gesehen, da § 123 Abs. 2 TKG ausreichende Sicherung der Zusammenarbeit vorsieht. Insbesondere wird jedoch eine unzureichende Sanktionierung des Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/2120 für unzutreffend erklärt.[363] Die nicht ausreichend klare Formulierung des Art. 3 Abs. 2 der Verordnung führe dazu, ihn nicht unmittelbar bewehren zu können. Es sei daher ausreichender, effizienter und rechtssicherer, wenn die Bundesnetzagentur zunächst entsprechende Anordnungen zur Korrektur trifft, deren Nichtbefolgung über § 149 Abs. 1b Nr. 3 TKG sanktioniert werde. Damit sind vorerst keine ausdrücklichen Bestimmungen auf Bundesebene im Bereich Zero-Rating vorgesehen.

3.2.2.3 Breitbandausbau und Vectoring

3.2.2.3.1 Breitbandausbau

Bis zum Jahr 2018 soll es in Deutschland eine flächendeckende Grundversorgung mit mindestens 50 MBit/s Bandbreite pro Anschluss geben.[364] Bereits 2009 wurde auf Bundesebene eine Breitband-Strategie entwickelt, die für 2010 eine flächendeckende Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen vorsah. Auf europäischer Ebene entstand im entsprechenden Zeitraum die Initiative „Digitale Agenda für Europa“. Bis zum Jahr 2013 wurde damit eine europaweite Verfügbarkeit von mittlerweile 144 Kbit/s verfolgt. Dieses Ziel wurde im Rahmen der Digitalen Agenda für Europa bis 2020 auf eine flächendeckende Versorgung von mindestens 30 MBit/s angehoben.

3.2.2.3.1.1 Kostensenkungsrichtlinie

Durch Inkrafttreten der EU-Kostensenkungsrichtlinie[365] wurde der europäische Rechtsrahmen zur Telekommunikation ergänzt. Zur Erreichung des erklärten Ziels eines flächendeckenden Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze sieht die Richtlinie Maßnahmen zur Senkung der Kosten für den gesamten Ausbauprozess vor. Daneben enthält sie Vorgaben zur Transparenz der Versorgungsinfrastruktur, zu Information und Koordination von entsprechenden Bauarbeiten, Mitnutzungsansprüchen hinsichtlich der bestehenden Netzinfrastruktur und Einwendungen gegen die geltend gemachten Ansprüche, zu Regelungen zur Mitnutzung der Netzinfrastruktur von Gebäuden und Zugangspunkten sowie die Einführung einer nationalen Streitbeilegungsstelle und einer zentralen Informationsstelle zu allgemeinen Bedingungen und Verfahren von Baugenehmigungen.[366] Durch eine gemeinsame Nutzung passiver Infrastrukturen, wie z. B. Leitungsrohre, Leerrohre oder Einstiegsschächte soll der Netzinfrastrukturausbau effizienter gestaltet werden.[367]

3.2.2.3.1.2 Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode/ Digitale Agenda 2014-2017

Die europäischen Vorgaben der Kostensenkungsrichtlinie entsprechen den Zielen der Bundesregierung. Bereits im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode von CDU/CSU und der SPD wurde langfristig das Ziel

362 BT-Drs. 18/9951, S. 22
363 BT-Drs. 18/9951, S. 23.
364 Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 2013, S. 34/35.
365 Richtlinie 2014/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.05.2014 über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation, ABl. EG Nr. L 155, 23.5.2014, S. 1.
366 RL 2014/61/EU, S. 2 ff.
367 RL 2014/61/EU, S. 2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

einer flächendeckenden Breitbandinfrastruktur mit einer Downloadgeschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s durch den Einsatz verschiedener Technologien definiert. Im Rahmen des Breitbandausbaus sei insbesondere die digitale Spaltung zwischen den urbanen Ballungszentren und den ländlichen Räumen zu überwinden.[368] Regionen, die nicht mindestens eine Datengeschwindigkeit von 2 MBit/s haben, seien schnellstmöglich zu erschließen, wofür zunächst Investitionsanreize für Telekommunikationsunternehmen durch Schaffung wettbewerbs- und investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen im europäischen und deutschen Telekommunikationsrecht gesetzt werden können, mit Hilfe eines unbürokratischen und technologieneutralen Förderverfahrens.[369] Überdies sollte der Zugang zu den freiwerdenden Frequenzen durch den Einsatz von DVB-T2 im Einvernehmen mit den Ländern vorrangig für die Breitbandversorgung in ländlichen Regionen gewährt werden.[370] Im August 2014 bekräftigte die Bundesregierung, in ihrer Digitalen Agenda 2014-2017 eine entsprechende Breitbandinfrastruktur zu gewährleisten.[371]

3.2.2.3.1.3 Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze (DigiNetzG)

Eine Säule der Breitband-Strategie zur Erreichung des aktuellen Ziels der Digitalen Agenda für Deutschland stellt das Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze (DigiNetzG) dar, welches zu einer signifikanten Kostensenkung des Ausbaus der digitalen Infrastruktur führen soll und zeitgleich der Umsetzung der Richtlinie 2014/61/EU zum 1. Januar 2016 dient, deren Maßnahmen ab dem 1. Juli 2016 anzuwenden sind.[372] Die Umsetzung im Rahmen des DigiNetzG soll durch Ergänzungen und Anpassungen des Telekommunikationsgesetzes, des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes vom 16. August 2001 und des Organisationserlasses vom 17. Dezember 2013 erfolgen.[373]

In Anlehnung an den Beschluss „Moderne Netze für ein modernes Land – Schnelles Internet für alle“[374] enthält der DigiNetzG-Entwurf über die Umsetzung der Kostensenkungsrichtlinie hinaus eine Glasfaserregelung zur Förderung der Verlegung.[375] Diese wurden ausgestaltet in einem Verlegerecht, sodass Netzbetreiber passive Netzinfrastruktur mitverlegen dürfen, unabhängig vom Hauptzweck der Netzinfrastruktur sowie einer bedarfsgerechten Verlegepflicht bei öffentlich finanzierten Baumaßnahmen, öffentlicher Verkehrsnetze und einer ausnahmslosen Verpflichtung im Fall der Erschließung eines Neubaugebietes.[376] Die Anpassungen im Wegerecht des Telekommunikationsgesetzes beinhalten Maßnahmen, wie die Vergabe von Wegerechten an Leerrohrlinien oder die Verlegung von Telekommunikationslinien in geringerer Verlegetiefe.[377]

3.2.2.3.1.4 Konnektivitätspaket der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission hat am 14. September 2016 einen europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation vorgeschlagen, welcher die Attraktivität für Unternehmen steigern soll innerhalb der Europäischen Union in neue Infrastruktur zu investieren. Der Kodex enthält Vorschläge für die Verstärkung des Wettbewerbs und bessere Planbarkeit für Investitionen, eine bessere Nutzung von Funkfrequenzen, die Stärkung des Verbraucherschutzes und für ein sicheres Online-Umfeld für alle Nutzer sowie gerechtere Regeln für alle

368 Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 2013, S. 47.
369 Ebd.
370 Ebd.
371 Bundesregierung 2014, S. 9.
372 BT-Drs. 18/8332.
373 BT-Drs. 18/8332, S. 30.
374 BT-Drs. 18/2778.
375 BT-Drs. 18/8332, S. 30
376 BT-Drs. 18/8332, S. 50.
377 BT-Drs. 18/8332, S. 30.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Marktteilnehmer. Darüber hinaus wurde ein Aktionsplan vorgelegt mit dem die 5G-Technik ab 2018 unionsweit ausgebaut werden soll.[378] Das Konnektivitätspaket umfasst zudem die Initiative „WiFi4EU“, die Unterstützung für europäische Kommunen beinhaltet, kostenfreie Wi-Fi Zugangsprodukte anzubieten.[379]

3.2.2.3.2 Vectoring

3.2.2.3.2.1 VDSL2-Vectoring-Technologie

Die Maßnahmen im Rahmen des DigiNetzG werden jedoch erst mittelfristig zu einer Geschwindigkeitssteigerung führen. Die Möglichkeit bereits mit der vorhandenen Kupferkabelinfrastruktur eine Leistungssteigerung zu erreichen, bietet die Technik des Vectoring. Die Verwendung von Funkfrequenzen im Megahertz-Bereich kann bei ungeschirmten Kupferkabeln zu Störungen auf benachbarten Aderpaaren führen und damit die Reichweite eines störungsfreien Signalempfangs begrenzen. Durch das Vectoring wird eine Reduktion der gegenseitigen Störung der benachbarten Kupferdoppeladern eines Kabels erzielt.[380] Hierfür müssen einem Unternehmen alle Signale bekannt sein, um einen Ausgleich der Störungen herbeiführen zu können. Im Rahmen von Vectoring ist daher nur der Zugriff eines Unternehmens auf alle Kupferdoppeladern am Kabelverzweiger möglich, sodass eine bestehende technische Entbündelung aufgehoben werden muss.

3.2.2.3.2.2 Vectoring-II-Entscheidung der Bundesnetzagentur

Mit dem Ziel, den Nahbereich um ihre Hauptverteiler mit Vectoring auszubauen und im Anschluss den leistungsstärkeren Zugang dem Endkunden anbieten zu können, beantragte die Telekom am 23. Februar 2015 bei der Bundesnetzagentur die Zugangsmöglichkeiten für Wettbewerber zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung einzuschränken. Erst der zweite VDSL-Vectoring-Notifizierungsentwurf war in Einklang mit der Europäischen Kommission zu bringen.[381] Am 1. September 2016 hat die Bundesnetzagentur entschieden, dass die Telekom den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in der unmittelbaren Umgebung ihrer Hauptverteiler verweigern kann, wenn sie dort ihre Anschlüsse mit der VDSL2-Vectoring-Technologie erschließt. Ein Wettbewerber kann den Nahbereich eigenständig mit VDSL2-Vectoring erschließen und somit den Zugriff auf die „letzte Meile“ in einem Nahbereich erhalten, wenn eine flächendeckendere Beteiligung des Wettbewerbers in einem Gebiet an der DSL-Erschließung von Kabelverzweigern vorliegt. Der Telekom wird weiterhin die Verpflichtung auferlegt im Gegensatz zum nicht mehr überall verfügbaren Zugriff auf die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung den Wettbewerbern ein in seinen Eigenschaften vergleichbares lokales virtuell entbündeltes Zugangsprodukt (VULA) anzubieten sowie finanzielle Kompensationsregelungen zugunsten der Wettbewerber (s. 3.2.3.2.2.3 Layer-2-Bitstromzugang).[382]

Mit der Erlaubnis der Bundesnetzagentur, dass die Telekom Vectoring durchführen kann, erhält die Telekom zum Teil die exklusive Kontrolle über den Nahbereich ihrer Hauptverteiler zurück. Am 30. September 2016 wurde daher von einer Vielzahl alternativer Netzbetreiber Klage gegen die Entscheidung der Bundesnetzagentur vor dem Verwaltungsgericht Köln eingereicht. Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes wollen dieselben Unternehmen als Antragssteller die Aussetzung des Beschlusses bis zum Urteilsspruch in der Hauptsache erreichen. Nach Auffassung des Bundesverbands für Breitbandkommunikation e. V. entstehe sogar ein doppeltes Monopol für die Telekom. Der Wettbewerber werde von der physischen Infrastruktur verdrängt und die Blockade wettbewerbsfähiger Vorleistungsprodukte führe zu einem Monopol auf der Dienste-Ebene. Mit

---

378 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 14.9.2016, COM(2016) 588 final, https://ec.euro pa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-588-DE-F1-1.PDF.
379 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3008_de.htm.
380 BK3g-15/004, S. 18.
381 MMR-Aktuell 2016, 381300.
382 BK3g-15/004.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dieser Entscheidung werde der Glasfaserausbau in Deutschland behindert, da er vielfach nicht rentabel realisiert werden könne.[383] Damit bleibt nach einem fast eineinhalbjährigen Verfahren abzuwarten, welche Entscheidung die Beschreitung des Rechtsweges ergeben wird.

3.2.2.3.2.3 Layer-2-Bitstromzugang

Im Oktober 2015 gab die Bundesnetzagentur ihre endgültige Entscheidung über die Rahmenbedingungen für die Bitstrom-Zugangsregulierung für die nächsten Jahre bekannt.[384] Beim sog. Bitstrom-Zugang übernehmen Wettbewerber das Kundensignal entweder auf der Zugangsnetzebene (Layer 2) oder im Kernnetz (Layer 3). Die Zugangsverpflichtung der Telekom umfasst dabei sowohl den Layer-2-Bitstrom als auch den Layer-3-Bitstrom. Einheitlich unterliegen die Entgelte für den Layer-2- als auch Layer-3-Zugang der Missbrauchskontrolle nach § 28 TKG.

Aufgrund der Annahme, dass künftig die Bedeutung des Layer-2-Bitstromzugangs steigt, insbesondere da der Layer-2-Bitstromzugang als Substitutionsprodukt für die Teilnehmeranschlussleitung im Rahmen der Vectoringregulierung zur Anwendung kommt, wenn der physisch entbündelte Zugang aufgrund des Einsatzes der Vectoring-Technologie nicht mehr zur Verfügung steht, entschied die Bundesnetzagentur, dass die Entgelte für die Zugangsleistung in Zukunft vorab einer Entgeltkontrolle unterliegen werden. Für Layer-3-Bitstrom bleibt es bei einer nachträglichen Entgeltkontrolle in Verbindung mit einer Anzeigepflicht zwei Monate vor dem geplanten Inkrafttreten. Darüber hinaus entbindet die Entscheidung die Telekom von der Verpflichtung in den darin genannten Städten einen Layer-3-Bitstromzugang vorzuhalten, sobald ein entsprechender Layer-2-Bitstromzugang verfügbar ist.

Das geänderte und ergänzte Standardangebot der Telekom wurde am 31. Oktober 2016 von der Bundesnetzagentur veröffentlicht und vorläufig zum 1. November 2016 in Kraft gesetzt.[385] Die Inkraftsetzung erfolgte aufgrund der Verpflichtung der Telekom ab dem 1. November 2016 im Rahmen des Vectoringeinsatzes außerhalb des Nahbereichs ein Layer-2-Bitstromzugangsprodukt für Wettbewerber als Ersatz zum entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung bereitzuhalten.[386] Nach der Übermittlung des Entscheidungsentwurfs an die Europäische Kommission, die BEREC und die nationalen Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten kann innerhalb eines Monats Stellung zum Entwurf genommen werden.

3.2.2.4 Frequenzregulierung

3.2.2.4.1 Frequenzverwaltung

Mit dem Inkrafttreten der TKG-Novelle 2012 am 10. Mai 2012 besteht mit der neuen Vorschrift des § 57 Abs. 1 S. 7 TKG die Option für einen Programmveranstalter, dem durch die zuständige Landesbehörde die alleinige inhaltliche Belegung einer Frequenznutzung zugewiesen wurde, einen Sendernetzbetreiber auszuwählen. Der Inhalteanbieter erhält damit die Möglichkeit einen zivilrechtlichen Vertrag mit dem für ihn wirtschaftlichsten Sendernetzbetreiber abzuschließen.[387] Bisher erhielt der Programmveranstalter von der zuständigen Landesbehörde die Erlaubnis zur Übertragung eines Programms und wurde dadurch angehalten, einen Vertrag mit dem von der Bundesnetzagentur, durch die Zuteilung der Frequenz zur Übertragung des Rundfunkprogramms ausgewählten Sendernetzbetreibers, abzuschließen.[388]

Für die Bundesnetzagentur folgt aus der neuen Regelung, dass im Rahmen der Zuteilungsentscheidung gemäß § 57 Abs.1 S. 8 TKG auf Antrag des Sendernetzbetreibers, die zivilrechtliche Vereinbarung zwischen dem

383 http://brekoverband.de/vectoring-ii-alternative-netzbetreiber-reichen-klage-ein.
384 http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1432/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/151029_Bitstrom.html?nn=265794.
385 BK 3d-15/003.
386 BK 3d-15/003, S. 4.
387 BT- Drs. 17/5707, S. 75.
388 BT-Drs. 17/5707, S. 73.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Inhalteanbieter und dem Sendernetzbetreiber künftig als weitere Zuteilungsvoraussetzung zu berücksichtigen ist. § 57 Abs. 1 S. 9 TKG sieht dabei eine zeitliche Synchronisation der Zuteilung mit der rundfunkrechtlichen Zuweisung vor mit der Möglichkeit einer Verlängerung. Diese Verfahrensänderung wurde auch in der neu eingefügten Regelung des § 63 Abs. 4 TKG 2012 aufgenommen. Aufgrund der Streichung der Regelung in § 63 Abs. 5 TKG 2004, den UKW-Dienst im Frequenzband II zu beenden, bedurfte es einer Klärung, wie mit den Frequenzzuteilungen zu verfahren ist, die aufgrund einer Nebenbestimmung in der Verwaltungsvorschrift für Frequenzzuteilung für den Rundfunkdienst (VVRuFu) mit Ablauf des Jahres 2015 aus sich heraus geendet hätten. Damit gilt für die befristete Frequenzzuteilung für den analogen Hörfunk auf Ultrakurzwelle, dass eine Verlängerung dieser bis zum Ende der Zuweisung von Übertragungskapazitäten nach Landesrecht, entsprechend § 57 Abs. 1 S. 8 TKG, möglich ist, angenommen der Inhalteanbieter erteilt seine Zustimmung. Erfolgte eine Frequenzzuteilung an den bisherigen Sendernetzbetreiber über Ende 2015 hinaus, besteht eine vorzeitige Wechselmöglichkeit.

Infolge dieser Verfahrensänderung entstand das Erfordernis einer Anpassung der Landesmediengesetze für die Zusammenarbeit zwischen der Bundesnetzagentur und den Landesbehörden. Bisher stellte das Verständigungsverfahren den Kernpunkt des landesrechtlichen Verfahrens dar, in dem eine bereits durch die Bundesnetzagentur fernmeldetechnisch koordinierte Übertragungskapazität zur Nutzung durch einen Bedarfsträger zugeordnet wird. Die medienrechtlichen Vorschriften der Länder benötigen daher, aufgrund der Möglichkeit, dass der Sendernetzbetreiber vom Inhalteanbieter bereits vor der fernmeldetechnischen Koordinierung bestimmt werden kann, eine Anpassung der bisherigen Verfahrensabläufe, wie beispielsweise im Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz. Durch die Streichung der Spezifikation „und fernmeldetechnisch koordinierte“ in § 28 Abs. 2 S. 1 LMG sollte das Vorhandensein einer fernmeldetechnisch koordinierten Übertragungskapazität nicht mehr als Voraussetzung für das medienrechtliche Verständigungsverfahren vorgesehen und somit die Verfahrensänderung nachvollzogen werden.[389]

Fraglich bleibt, in welchem Umfang Programmveranstalter in Fällen einer digitalen Frequenznutzung die Übertragungskapazität zur „alleinigen Nutzung“ zugewiesen bekommen. Zumeist wird eine Teilung der Übertragungskapazität zwischen mehreren Veranstaltern vorliegen. Fehlt es an der Ausschließlichkeit der Nutzung, bleibt es bei der bisherigen Konzeption der voneinander isolierten Lizenzierung des Sendernetzbetreibers durch die Bundesnetzagentur nach Bundesrecht und der Programmveranstalter durch die Landesmedienanstalten nach Landesrecht mit der Folge, dass der faktische Kontrahierungszwang des Veranstalters mit dem durch die jeweilige Frequenzzuteilung bestimmten Sendernetzbetreiber aufrecht erhalten wird.[390] Damit der gewonnene finanzielle Vorteil des Inhalteanbieters durch einen Wechsel des Sendernetzbetreibers nicht durch Frequenzzuteilungsgebühren verloren geht, wurde in die Frequenzgebührenverordnung (FGebV) eingefügt, dass die Wechselkosten für die Änderung der Frequenzzuteilung nach § 57 Abs. 1 S. 8 TKG 2012 aufgrund eines Wechsels des Sendernetzbetreibers ohne Änderung des Senderstandortes, anderer auf den Verwendungszweck der Frequenz abgestellter Parameter und des Programms, mindestens 50 Euro bis höchstens 150 Euro betragen können.[391]

3.2.2.4.2 Frequenzvergabe

Auf der Weltfunkkonferenz 2012 (World Radiocommunication Conference) der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) am 17. Februar 2012 kam es unerwartet aufgrund eines Eingangspapiers von Nigeria zu dem Beschluss, dass in der Region 1 (Europa und Afrika) ab dem Jahr 2015 Mobilfunkdiensten neben dem Rundfunk auch das 700-MHz-Band zur Verfügung stehen wird.[392] Die WRC-12 beauftragte zudem die nachfolgende

389 Landtag Rheinland-Pfalz Drs. 16/2938, S. 6.
390 Bundesrat Drs. 129/11, S. 126.
391 FGebV, B.9.19; BT-Drs. 17/5707, Rn. 33.
392 Press Release World Radiocommunication Conference sets future course, Genf 17.02.2012, http://www. itu.int/net/pressoffice/press_releases/2012/10.aspx.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

WRC-15 zusätzlich Frequenzbänder für den Mobilfunk im Frequenzbereich von 300 MHz bis über 1 GHz zu identifizieren. Die Umstellung auf digitale Fernsehtechnik führte dazu, dass erstmals eine Umwidmung eines Frequenzbandes des UHF-Rundfunkbandes (470–862 MHz), welches insbesondere für das digitale terrestrische Fernsehen und Funkmikrofone genutzt wird, zugunsten der Mobilfunkdienste erfolgte (800-MHz-Band (790–862 MHz)). Auf der Weltfunkkonferenz 2015 (WRC-15) im November 2015 fanden die internationalen Verhandlungen über die Parameter der Nutzung des 700-MHz-Bandes für die drahtlose Breitbandkommunikation ihren Abschluss. Die exklusive Zuweisung des Frequenzbandes 470–694 MHz (UHF-Band unter 700 MHz) für den Rundfunk in der Region 1 wurde aufrechterhalten.

Die Entscheidungen der WRC-15 entsprachen den politischen Zielen der Europäischen Union. Der im Jahr 2013 vorgelegte Bericht einer Gruppe aus Vertretern der Mobilfunk-, Rundfunk- und Medienbranche unter dem Vorsitz des ehemaligen Kommissionsmitglieds Pascal Lamy („Lamy-Bericht“) empfahl eine Umwidmung des 700-MHz-Bands zum Zweck der drahtlosen Breitbandkommunikation unter zeitgleicher Gewährung des Zugangs zu den Frequenzen im UHF-Band unter 700 MHz für den terrestrischen Rundfunk.[393] Das Radio Spectrum Policy Programme (RSPP) unterstützte im Rahmen einer Stellungnahme eine Harmonisierung der technischen Bedingungen sowie eine effektive Nutzung des 700-MHz-Bandes unter einer langfristigen Nutzung des UHF-Bands unter 700 MHz zur Verbreitung audiovisueller Medien und des daraus resultierenden Zugangs für das terrestrische Fernsehen.

Auf Grundlage der europäischen Konsultation und der internationalen Verhandlungsergebnisse entwickelte die Europäische Kommission eine Strategie zur Förderung des digitalen Binnenmarktes.[394] Darin wird vorgesehen, dass die Kommission 2016 einen Vorschlag für eine Reform der Telekommunikationsvorschriften vorlegt mit dem Schwerpunkt auf ein kohärentes Binnenmarktkonzept für die Frequenzpolitik und Frequenzverwaltung.[395] Der Vorschlag für einen Beschluss über die Nutzung des Frequenzbandes 470–790 MHz in der Union sieht eine Harmonisierung der technischen Bedingungen, einen gemeinsamen Termin zur Bereitstellung des Bandes für drahtlose Breitbandkommunikation und Prioritäten für die Verbreitung audiovisueller Mediendienste unter 700 MHz vor.[396] Für die weitere Zukunft ist aus europäischer Sicht eine Bereitstellung von 1.200 MHz für drahtlose Breitbanddienste geplant.[397]

Auf nationaler Ebene stellte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im November 2012 im Rahmen des Mobile Medien Forum 2020 vier mögliche Optionen vor, darunter eine kollaborative Nutzung der Frequenzen durch den terrestrischen Rundfunk und durch alternative Nutzer, um die Zielstellung einer flächendeckenden Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen mit Übertragungsraten von mindestens 50 MBit/s zu erreichen.[398] Im Koalitionsvertrag vom November 2013 zwischen CDU, CSU und SPD wurde dafür vorgesehen, die durch die Umstellung des terrestrischen Rundfunks auf den Frequenzbereich 470-690 MHz freiwerdenden Frequenzen vorrangig für die Breitbandversorgung im ländlichen Raum zu nutzen, unter Berücksichtigung der Belange des betroffenen Rundfunks und der Nutzer drahtloser Produktionsmittel.[399] Daher beschloss das Bundeskabinett am 11. Februar 2015 die vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vorgelegte Änderung der Frequenzverordnung (FreqV). Der Frequenzblock zwischen 694 und 790 MHz soll durch eine Umstellung des digitalen Antennenfernsehens vom Übertragungsstandard DVB-T auf DVB-T2 und die Beschränkung auf den Frequenzbereich zwischen 470 und 690 MHz künftig dem Ausbau des mobilen

393 COM (2016) 43 final, S. 2.
394 COM (2015) 192 final.
395 COM (2015) 192 final, S. 12.
396 COM (2016) 43 final, S.10ff. (COD 2016/0027).
397 Beschluss Nr. 243/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.03.2012 über ein Mehrjahresprogramm für die Frequenzpolitik, S. 13.
398 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Einleitung Referat VI A5 – Frequenzpolitik, Mobile Informationsgesellschaft der Zukunft, Diskussionspapier – „Mobile Media 2010“, Stand: 12.11.2012, http://www.bvft.de/wordpress/wp-content/uploads/2012/12/Medienstrategie-2020-BMWi.pdf.
399 Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 2013, S. 135.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Breitbands zur Verfügung stehen. Ab 2017 soll die Umstellung durch die Senderbetreiber beginnen. Die Frequenzauktion wurde vom 27. Mai bis zum 19. Juni 2015 durchgeführt („Digitale Dividende 2“). Es wurden insgesamt Frequenzen im Umfang von 270 MHz aus den Bereichen 700 MHz, 900 MHz, 1.500 MHz sowie 1.800 MHz versteigert zu einem Preis vom 5,081 Mrd. Euro. Dabei entfielen ca. eine Mrd. Euro auf die UHF-Frequenzen.[400]

3.3 ARBEITSMARKT

3.3.1 Arbeitsmarkt Medien

Aufschluss über die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Medienbereich gibt die Statistik nach Berufsgruppen. Die Daten des Statistischen Bundesamtes auf der Grundlage des Mikrozensus lassen erkennen, wie sich in den einzelnen Bereichen die Zahl der Erwerbstätigen entwickelt hat. Diese Zahlen umfassen sowohl die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als auch die Selbstständigen. Nach der gleichen Systematik zeigt die Statistik der Agentur für Arbeit, wie viele Personen in diesen Berufen arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sind und wie viele Arbeitsstellen ihr als offene Stellen gemeldet sind.

Die am stärksten besetzte Berufsgruppe ist im Bereich Werbung und Marketing zu finden, mit einem Anstieg der Erwerbstätigen um 53.000 in den Jahren 2012 bis 2015; zugleich gibt es hier die größte Zahl offener Stellen (vgl. Tab. 73).

Tabelle 73: Erwerbstätige, Arbeitslose, Arbeitsuchende und offene Stellen in ausgewählten Berufsgruppen 2012 bis 2015

	Erwerbstätige in Tausend				Arbeitslose	Arbeitsuchende*	offene Stellen**
	2012	2013	2014	2015	Jan. 2015	Jan. 2015	Jan. 2015
Papier-, Druckberufe, technische Mediengestaltung [Berufsgruppe 23]	404	385	382	381	36.453	58.674	3.699
Werbung und Marketing [921]	406	404	404	459	26.410	43.254	12.190
Öffentlichkeitsarbeit [922]	34	37	38	38	2.317	3.678	89
Verlags- und Medienwirtschaft [923]	57	50	52	46	1.500	2.498	195
Redaktion und Journalismus [924]	171	156	157	157	5.593	9.732	395
Theater-, Film- und Fernsehproduktion [944]	29	31	34	33	2.347	4.654	67
Veranstaltungs-, Kamera-, Tontechnik [945]	65	66	65	64	4.786	8.055	252

* Inkl. der Arbeitslosen.
** Der Arbeitsagentur gemeldete Arbeitsstellen.
Quellen: Statistisches Bundesamt 2016a.

Eine gegenläufige Entwicklung zeigt die Berufshauptgruppe Papier-, Druckberufe und Mediengestaltung. Die Zahl der Erwerbstätigen ist hier von 2012 bis 2015 um 23.000 zurückgegangen, also um fast sechs Prozent, und die Zahl der Arbeitslosen ist Anfang 2015 mit 36.000 zehnmal so hoch wie die Zahl der offenen Stellen. Auch in den Berufen in den Bereichen Verlags- und Medienwirtschaft und Redaktion und Journalismus ist die

400 Bundesnetzagentur 2015a.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zahl der Erwerbstätigen rückläufig. Bei Berufen im Bereich Öffentlichkeit, Theater-, Film- und Fernsehproduktion und Veranstaltungs-, Kamera- und Tontechnik ist demgegenüber die Zahl der Erwerbstätigen in etwa stabil.

3.3.2 Stellung der Frauen im Medienbereich

Unter dem Titel „Frauen in Kultur und Medien“ hat der Deutsche Kulturrat mit Förderung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien im Jahre 2016 eine umfangreiche Studie vorgelegt, die detailreich dokumentiert, wie sich die Geschlechterverhältnisse im Kultur- und Medienbetrieb entwickelt haben, und konkrete Handlungsempfehlungen ausspricht. Die Studie hat u. a. gezeigt, dass es unter den Kulturberufen nach wie vor ausgeprägte „Männerberufe“ (Moderation, Veranstaltungs-, Kamera- und Tontechnik) und „Frauenberufe“ (z. B. Medien-, Dokumentations- und Informationsdienste, Buch-, Kunst-, Antiquitäten- und Musikhandel) gibt.[401] In Führungspositionen, besonders bei großen Betrieben, sind Frauen unterrepräsentiert. Akademikerinnen, die in Führungspositionen tätig sind, sind häufig kinderlos. Beim Rundfunk sind die Leitungspositionen noch überwiegend mit Männern besetzt, während in manchen Rundfunkräten Frauen sogar überrepräsentiert sind.

In der Statistik der Künstlersozialkasse, in der ausschließlich hauptberuflich selbstständig tätige Kulturschaffende versichert werden, ist erkennbar, dass in der Berufsgruppe Wort, zu der auch die freien Journalistinnen und Journalisten gehören, die Frauen seit 2005 in der Mehrheit sind (vgl. Tab.74). Dies gilt sowohl für journalistisch Tätige als auch für Selbstständige im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.

Der zunehmende Anteil der Frauen im zeitlichen Verlauf schlägt sich auch bei der Betrachtung der Versicherten der Künstlersozialkasse nach Altersgruppen nieder. Bei der Gruppe der über 60-Jährigen bilden die männlichen Versicherten in der Berufsgruppe Wort die Mehrheit. Je jünger die Altersgruppe, desto höher der Anteil der Frauen (vgl. Tab. 75).

Tabelle 74: Anzahl der Versicherten in ausgewählten Tätigkeitsfeldern der Berufsgruppe Wort der Künstlersozialkasse 2000 bis 2014

	2000		2005		2010		2014	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Versicherte in der Berufsgruppe Wort	14.166	12.561	18.371	18.647	21.839	23.700	21.048	23.638
darunter JournalistIn, RedakteurIn	6.051	5.757	8.426	8.912	10.430	11.576	9.965	11.379
Öffentlichkeitsarbeit, Werbung	852	1.052	1.166	1.798	1.411	2.279	1.480	2.359
AutorIn für Bühne, Film etc.	1.489	1.151	1.800	1.530	2.173	1.970	2.068	1.819

Quelle: Schulz et al. 2016, S. 194.

Darüber hinaus zeigt die Statistik der Künstlersozialkasse auch, dass das Durchschnittseinkommen der versicherten Frauen deutlich geringer ist als das der versicherten Männer. Nur in der Gruppe der 50- bis 60-Jährigen erreichen die Frauen ein Durchschnittseinkommen, das über dem der unter 30-jährigen Männer, also der männlichen Berufseinsteiger, liegt.

401 Vgl. zum Folgenden Schulz et al. 2016, S. 325f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 75: Frauenanteil und Durchschnittseinkommen in den Altersgruppen der Berufsgruppe Wort der in der Künstlersozialkasse Versicherten 2015

	Anteil der Frauen in Prozent	Jahresdurchschnittseinkommen 2014 in Euro	
		Frauen	Männer
unter 30 Jahre	60	14.876	16.707
30 bis 40 Jahre	59	15.593	19.566
40 bis 50 Jahre	57	16.353	22.624
50 bis 60 Jahre	51	17.502	23.380
über 60 Jahre	39	15.574	20.362

Quelle: Schulz et al. 2016, S. 160ff.

Eine aktuelle Studie über die Geschlechterverteilung von Filmschaffenden in Schlüsselpositionen in Deutschland kommt zu dem Ergebnis, dass es in der Filmindustrie branchenkulturelle Herausforderungen und Barrieren für Frauen und Männer gibt, die sich jedoch stärker auf Frauen auswirken.[402] Dazu gehört die Risikoaversion, die dazu führt, dass eher auf bewährte Formate und Personen zurückgegriffen wird. Es gibt für beide Geschlechter stereotype Zuschreibungen, und dabei werden Frauen eher mit Eigenschaften assoziiert, die sie als ungeeignet für Schlüsselpositionen deklarieren. Zudem stehen Personen, die familiäre Fürsorgeverantwortung übernehmen und diese mit der Filmarbeit vereinbaren wollen, durch komprimierte, hohe Arbeitsbelastungen und längere häusliche Abwesenheitszeiten vor großen Herausforderungen.

3.3.3 Ausbildung

Indikatoren für die Entwicklung bei der Ausbildung in medienbezogenen Studienfächern bietet die Hochschulstatistik. Hier sind acht Gruppen von medienbezogenen Studienfächern auszumachen; am meisten Studierende haben traditionell Kommunikationswissenschaft und Publizistik mit 5.035 Einsteigern im ersten Fachsemester im WS 2015/16, an zweiter Stelle Medieninformatik, an dritter Stelle Grafikdesign und Kommunikationsgestaltung (vgl. Tab. 76). Betrachtet man die acht Studienfächer zusammen, so ist die Zahl derer, die in einem medienbezogenen Studienfach das Studium aufgenommen haben, in den letzten Jahren von 15.521 im WS 2010/11 auf 21.329 im WS 2015/16 angestiegen, das ist ein Zuwachs um 37,4 Prozent. Am stärksten ist der Zuwachs bei Medientechnik und bei Medienwirtschaft und Medienmanagement.

Bei den meisten Studienfächern ist die Mehrzahl der Studierenden im ersten Fachsemester weiblich. Lediglich bei Medieninformatik und Medientechnik sind stets die männlichen Studienanfänger in der Mehrheit.

402 Hochfeld, Genz, Iffländer, Prommer 2017, S. 9.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 76: Studierende im ersten Fachsemester medienbezogener Studienfächer alle Hochschulen 2010 bis 2015

Studierende im ersten Fach-semester (auch nach Fachwechsel)	Kommunika-tionswissen-schaft, Publizistik	Medien-informatik	Grafik-design; Kommunikati-onsgestaltung	Medien-wissen-schaft	Medien-wirtschaft; Medien-management	Medien-technik	Film, Fernsehen	neue Medien
WS 2010/11	3.724	3.354	3.431	2.247	1.434	662	409	260
davon weiblich in %	68,7	28,9	56,8	68,8	61,9	34,7	49,1	48,5
WS 2012/13	4.455	3.734	3.693	3.122	2.012	1.053	506	333
davon weiblich in %	69,3	31,4	59,6	69,9	63,5	31,9	51,2	50,5
WS 2014/15	4.803	4.528	3.758	3.342	2.154	1.521	598	336
davon weiblich in %	70,8	33,1	62,7	70,1	64,9	40,9	45,5	55,1
WS 2015/16	5.035	4.591	3.915	3.341	2.098	1.312	604	433
davon weiblich in %	72,1	35,3	64,2	69,9	63,4	39,7	43,4	46,2
Zunahme in % von WS2010/11 bis WS2015/16	35,2	36,9	14,1	48,7	46,3	98,2	47,7	66,5

Quellen: Statistisches Bundesamt 2011, S. 164, 170ff., 178, 181f., 2013, S. 168, 174, 177ff., 183, 187f., 2015, S. 170, 177ff., 186, 190f., 2016, S. 174, 180ff., 189, 193ff.; eig. Berechnungen.

3.3.4 Medienstandorte in Deutschland

Die Medienwirtschaft ist in Deutschland räumlich stark konzentriert auf die vier Medienstädte München, Berlin, Köln und Hamburg. Hier gibt es seit langem einen Standortwettbewerb und aktive Standortpolitik. Dies zeigt sich auch darin, dass die Entwicklung der Medienwirtschaft oder, genereller, der Kreativwirtschaft, von den Medienstädten selbst thematisiert wird, zuletzt für Hamburg und München.[403]

Die jüngste vergleichende Darstellung kommt zu dem Ergebnis, dass nach der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahre 2013 München der stärkste Medienstandort ist, gefolgt von Berlin, Köln und Hamburg (vgl. Tab. 77). In allen vier Medienstädten ist danach die Software- und Games-Industrie zum stärksten Sektor der Medienwirtschaft geworden, jeweils gefolgt von der Werbewirtschaft und, mit Ausnahme von Köln, dem Pressemarkt. In Köln, Berlin und München ist auch die Filmwirtschaft (einschließlich der Fernsehproduktion) sehr stark.

403 Vgl. Handelskammer Hamburg 2015 und Söndermann 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 77: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Medienwirtschaft in den großen deutschen Medienstädten 2013

	München	Berlin	Köln	Hamburg
Musikwirtschaft	1.688	3.382	2.246	2.421
Buchmarkt	5.466	5.202	4.126	3.480
Filmwirtschaft	5.690	6.713	6.929	3.237
Rundfunkwirtschaft	3.698	2.179	4.450	2.018
Pressemarkt	8.909	9.158	5.548	9.824
Werbemarkt	10.524	9.217	8.259	12.798
Software-/Games-Industrie	28.455	25.180	22.181	14.285
Gesamt	64.430	61.031	53.739	48.063

Quelle: Handelskammer Hamburg 2015, S. 20.

3.3.5 Tarifverträge

In der Medienwirtschaft sind traditionell vor allem bei den großen Unternehmen die Löhne und Gehälter durch Tarifverträge geregelt. Dies gilt etwa für die Druckindustrie, die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage und die kleinen privaten Rundfunkveranstalter, bei denen es Flächentarifverträge gibt. Bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind Haustarifverträge die Regel.

Die Bedeutung von Tarifverträgen ist in der deutschen Wirtschaft allgemein rückläufig. In der Medienwirtschaft ist diese Entwicklung besonders ausgeprägt; zahlreiche Medienunternehmen sind bestrebt, sich aus der Tarifbindung zu lösen. Neben dem Austritt aus einem Arbeitgeberverband wird seit einigen Jahren auch eine Fortdauer der Mitgliedschaft, aber ohne Tarifbindung, praktiziert. Mit der sog. OT-Mitgliedschaft[404] können die Unternehmen das Serviceangebot und die gemeinschaftliche Interessenvertretung des Verbandes weiterhin nutzen, ohne zur Einhaltung der vom Verband ausgehandelten Tarifverträge verpflichtet zu sein. Der DJV spricht von Tarifflucht und nennt zahlreiche Verlage, die eine OT-Mitgliedschaft gewählt haben.[405] Als weitere Strategien zur Vermeidung der Tarifbindung für einen Teil der Belegschaft werden Outsourcing und Leiharbeit genannt.

Das Statistische Bundesamt hat Daten zur Entwicklung der Tarifbindung für 2010 und 2014 vorgelegt. Danach war bereits 2010 die Tarifbindung im Wirtschaftsabschnitt Information/Kommunikation deutlich geringer als im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich insgesamt (vgl. Tab. 78). Der Anteil der tarifgebundenen Betriebe in diesem Bereich ist von 2010 bis 2014 von 15 Prozent auf sieben Prozent zurückgegangen, und der Anteil der Arbeitnehmer, für die eine Tarifbindung besteht, ist von 28 auf 22 Prozent gesunken. Es sind eher größere Betriebe, bei denen die Tarifbindung noch Bestand hat.

Es gibt andererseits zwei Tarifverträge, die die Medienwirtschaft betreffen und von der Bundesregierung für allgemeinverbindlich erklärt wurden.[406] Das ist zum einen der Tarifvertrag über die Altersversorgung für Redakteurinnen und Redakteure der Zeitungsverlage von 1997, der für alle Bundesländer außer Sachsen-Anhalt

404 Anger 2014, OT – der Schrecken ist Alltag. In: BJVreport 2/2014, S. 10-17.
405 DJV 2016.
406 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Thüringen für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Zum anderen ist bei den Zeitschriftenverlagen der Tarifvertrag über das Redaktionsvolontariat von 1999 für allgemeinverbindlich erklärt worden.

Tabelle 78: Anteil der Betriebe mit Tarifbindung und Anteil der Arbeitnehmer in tarifgebundenen Betrieben 2010 und 2014 (in Prozent)

Wirtschaftszweige	Anteil der tarifgebundenen Betriebe		Anteil der Arbeitnehmer in tarifgebundenen Betrieben	
	2010	**2014**	**2010**	**2014**
Gesamtwirtschaft*	28	15	55	45
Abschnitt J – Information, Kommunikation	15	7	28	22
darunter: Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern	14	7	27	19
Verlagswesen	25	11	39	29
Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik	-	1	-	4
Rundfunkveranstalter	28	20	59	48
Telekommunikation	60	43	62	50
Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	5	3	17	15
Informationsdienstleistungen	16	10	26	21

* 2010 nur produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen.
Quellen: Statistisches Bundesamt 2013c, 2016c.

Eine Besonderheit besteht auch für ständige freie Mitarbeiter, für die als „arbeitnehmerähnliche Personen“ im Sinne von § 12a Tarifvertragsgesetz seit 1974 ebenfalls Tarifverträge geschlossen werden können. Solche Tarifverträge gibt es seither vor allem als Haustarifverträge bei den Rundfunkanstalten sowie als Flächentarifvertrag bei den tarifgebundenen Tageszeitungen mehrerer Landesverbände des BDZV.[407]

In diesem Zusammenhang ist auch das Problem der Scheinselbstständigkeit zu nennen. Im Frühjahr 2015 ist bekannt geworden, dass es hinsichtlich der Stellung der „ständigen freien Mitarbeiter“, die ohne sozialversicherungspflichtige Anstellung als Pauschalisten in manchen Medienunternehmen in den Betriebsablauf integriert sind, Ermittlungen wegen Vorenthaltung von Sozialbeiträgen und auch Selbstanzeigen gegeben hat.[408]

3.3.6 Recht und Regulierung

Es gab im Berichtszeitraum Gesetzesänderungen und -novellen hinsichtlich des Arbeitsmarktes, die sich auch auf den Medienbereich auswirken. Hierzu zählen insbesondere das Gesetz zur Stabilisierung der Künstlersozialabgabe, das Mindestlohngesetz sowie das Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze.

407 Tarifvertrag für arbeitnehmerähnliche freie Journalistinnen und Journalisten an Tageszeitungen, gültig ab 1.01.2016, abrufbar unter https://www.djv.de/fileadmin/user_upload/2016_06_29_12a-TV.pdf. Der Tarifvertrag wurde vom BDZV nicht für Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und die neuen Bundesländer abgeschlossen.
408 Schade 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.3.6.1 Gesetz zur Stabilisierung der Künstlersozialabgabe

Nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG)[409] besteht die Verpflichtung für alle Unternehmen, die selbstständige künstlerische oder publizistische Leistungen im Sinne des § 24 Abs. 1 und 2 KSVG verwerten, die Künstlersozialabgabe abzuführen.[410] Die Höhe der Künstlersozialabgabe wird jährlich für das jeweils folgende Kalenderjahr per Verordnung festgelegt (s.u. Tab. 79). Die Bemessungsgrundlage für die Festlegung ergibt sich dabei aus allen im Laufe eines Kalenderjahres gezahlten Entgelten für künstlerische oder publizistische Werke. Zuständig für den Einzug der Künstlersozialabgabe ist die Künstlersozialkasse mit Sitz in Wilhelmshaven. Durch das Erheben der Künstlersozialabgabe als Umlage ist die Stabilität des Abgabesatzes von der Kenntnis über Inhalt und Umfang der Abgabepflicht sowie der Abgabeehrlichkeit der Verwerter abhängig.

Tabelle 79: Abgabesatz der Künstlersozialversicherung 2000 bis 2017

Jahr	Abgabesatz in Prozent
2000	4,0
2001	3,9
2002	3,8
2003	3,8
2004	4,3
2005	5,8
2006	5,5
2007	5,1
2008	4,9
2009	4,4
2010	3,9
2011	3,9
2012	3,9
2013	4,1
2014	5,2
2015	5,2
2016	5,2
2017	4,8

Quelle: BMAS 2017, http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Kuenstlersozialversicherung/kuenstlersozialabgabe-vo.html.

Im Zentrum der gesetzgeberischen Reformen der letzten Jahre lag entsprechend die Abgabeprüfung. Um eine nahezu vollständige Erfassung aller abgabepflichtigen Arbeitgeber zu erreichen, wurde im Dritten Gesetz zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes und anderer Gesetze die Regelung getroffen, dass die Prüfung der Arbeitgeber im Hinblick auf die Erfüllung der Melde- und Abgabepflicht nach dem KSVG im Rahmen der turnusmäßigen Überprüfung aller Arbeitgeber durch die Prüfdienste der Träger der Deutschen Rentenversicherung nach § 28p Abs. 1a SGB IV erfolgen soll.[411] Die Regelung fand in der Praxis jedoch keine

409 Künstlersozialversicherungsgesetz vom 27.07.1981 (BGBl. I S. 705), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 8.12.2016 (BGBl. I S. 2838).
410 Siehe Hans-Bredow-Institut 2008, S. 157.
411 BT-Drs. 16/4373, S. 11.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anwendung. Aufgrund von Einnahmeausfällen aus der Künstlersozialabgabe und der Gefahr eines weiter steigenden Beitragssatzes wurde im Februar 2013 eine gesetzliche Klarstellung über die Anwendung des § 28p Abs. 1a SGB IV im Rahmen des Gesetzentwurfs zur Neuorganisation der bundesunmittelbaren Unfallkassen, zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (BUK-NOG) für erforderlich gehalten.[412] Das BUK-NOG[413] trat allerdings ohne die geforderte gesetzliche Klarstellung in Kraft, da im Ergebnis aus gesetzgeberischer Sicht eine Stabilisierung des Künstlersozialabgabesatzes auf Grundlage des zu dem Zeitpunkt geltenden Rechts durch Verwaltungshandeln erreichbar schien.[414] Vor dem Hintergrund eines Beitragssprunges von 2013 (4,1 %) auf 2014 (5,2 %) wurde das Gesetz zur Stabilisierung des Künstlersozialabgabesatzes beschlossen. Das mit Wirkung zum 01.01.2015 in Kraft getretene Gesetz sieht eine regelmäßige Prüfungspflicht (bei Betrieben mit über 19 Angestellten: alle vier Jahre) durch die Rentenversicherungsträger vor und etablierte zusätzliche Prüf- und Kontrollmöglichkeiten auf Seiten der Künstlersozialkasse. Der 2015 und 2016 unveränderte Beitragssatz sank zum Jahreswechsel 2017 auf 4,8 Prozent.

3.3.6.2 Mindestlohngesetz (MiLoG)

Am 1. März 2013 beschloss der Bundesrat einen Gesetzesantrag zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung des Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MinLohnG-E). Das Ziel des Mindestlohngesetzes nach dem Entwurf des Bundesrates sei es „den vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch die Festsetzung eines Mindestlohns als unterste Grenze des Arbeitsentgelts ein ihre Existenz sicherndes Einkommen zu gewährleisten und eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen und soziokulturellen Leben zu ermöglichen“ (§ 1 MinLohnG-E). Nach § 4 Abs. 2 S. 2 MinLohnG-E zielt die Festsetzung eines Mindestlohns auf „die Schaffung angemessener Arbeitsbedingungen ab und die Gewährleistung fairer und funktionierender Wettbewerbsbedingungen und erfolgt unter Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte, des Existenzminimums und der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen“. Die privatrechtliche Anspruchsgrundlage zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in § 2 Abs. 1 MinLohnG-E sollte damit eine Verpflichtung für jede Arbeitgeberin und jeden Arbeitgeber darstellen, den bei ihr oder ihm beschäftigte/n Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer mindestens den in diesem Gesetz festgelegten Mindestlohn zu zahlen.

Nach der Vorstellung des Referentenentwurfs ließ der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDVZ) zwei Gutachten erstellen zur Vereinbarkeit einer Mindestlohnregelung für Zeitungszusteller mit der Verfassung, welche beide zu dem Ergebnis gelangten, dass eine solche Regelung gegen die grundsätzlich garantierte Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2, 1. Var. GG verstößt, da auch der Pressevertrieb deutscher Zeitungshäuser erfasst würde.[415] Das Gutachten von Udo di Fabio führte dazu aus, dass der Gesetzgeber mit einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn in die von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützte Pressefreiheit, die allgemeine Handlungsfreiheit sowie die Berufsfreiheit eingreife. Im Hinblick auf die Pressefreiheit sei dieser Eingriff als besonders intensiv zu bewerten aufgrund bereichsspezifischer Besonderheiten im Pressevertrieb und daher müsse die Angemessenheitsprüfung für die Pressefreiheit entschieden werden.[416] Entgegnende Gutachten gelangten übereinstimmend zu dem gegenteiligen Ergebnis, dass die Gründe des Gesetzgebers für die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns auch in Ansehung der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2, 1. Var. GG

412 BT-Drs. 17/12297, S. 34.
413 Gesetz zur Neuorganisation der bundesunmittelbaren Unfallkassen, zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (BUK-Neuorganisationsgesetz – BUK-NOG) vom 19.10.2013 (BGBl. I S. 3836), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 28.05.2015 (BGBl. I S. 813).
414 BT-Drs. 17/13808, zu den Nr. 1 und 2, S. 13.
415 Vgl Pieroth 2014; die Gutachten von Degenhart 2013 und di Fabio 2014 wurden nicht veröffentlicht.
416 S. Preis/Ulber 2014.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

als besonders gewichtig einzustufen seien. Der Eingriff in die Pressefreiheit sei aufgrund einer fehlenden unzumutbaren Belastung für die Presse als verfassungsgemäß zu beurteilen.[417]

Der Gesetzgeber entschied sich in der Umsetzung des am 16. August 2014 in Kraft getretenen Mindestlohngesetzes (MiLoG)[418] für eine gesetzlich geregelte Übergangsregelung für die Branche der Zeitungszustellung. § 24 Abs. 2 S. 1 MiLoG sieht daher vor, dass Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller ab dem 1. Januar 2015 einen Anspruch auf 75 Prozent und ab dem 1. Januar 2016 auf 85 Prozent des Mindestlohns nach § 1 Abs. 2 S. 1 MiLoG haben. Erst ab dem 1. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2017 besteht ein vollumfänglicher Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn je Zeitstunde. Diese Übergangsregelung ist die einzige dieser Art im Mindestlohngesetz.

Die Mindestlohnkommission beschloss am 28. Juni 2016 nach § 9 MiLoG die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2017 auf 8,84 Euro. In ihrer Entscheidung orientiert sich die Mindestlohnkommission an dem monatlichen Index der tariflichen Stundenverdienste ohne Sonderzahlungen sowie an dem Tarifabschluss im öffentlichen Dienst.[419]

3.3.6.3 Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze

Für die Abgrenzung von abhängiger und unabhängiger Beschäftigung sieht § 7 SGB IV vor, dass unter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung die nichtselbstständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis, zu verstehen ist. Um den sich aus der Abwägung oft ergebenden Unsicherheiten und der stetigen Zunahme oft missbräuchlicher Vertragsgestaltung als Werkvertrag entgegenzutreten, legte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im November 2015 einen Referentenentwurf zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze vor.

Darin war die Einfügung eines neuen § 611a des Untertitels 1 zum Dienstvertrag in das Bürgerliche Gesetzbuch vorgesehen. In Absatz 1 waren Legaldefinitionen der Begriffe Arbeitsvertrag und Arbeitsleistungen und eine Klarstellung der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts vorgesehen, dass die tatsächliche Durchführung für die rechtliche Einordnung eines Vertrages maßgebend sei.[420] Anhand einer wertenden Gesamtbetrachtung sollte nach § 611a Abs. 2 BGB-RefE die Feststellung ob ein Arbeitsverhältnis vorliegt oder nicht getroffen werden. Damit sollte den Schwierigkeiten in der Prüftätigkeit der Behörden und mangelnder Transparenz begegnet werden, durch die gesetzliche Kodifizierung eines nicht abschließenden Kataloges besonders maßgeblicher Kriterien für die Gesamtbetrachtung in § 611a Abs. 2 S. 2 a)-h) BGB-RefE. Nach § 611a Abs. 3 BGB-RefE wäre das Vorliegen eines Arbeitsvertrages widerlegbar anzunehmen gewesen, wenn die Deutsche Rentenversicherung Bund nach § 7a SGB IV insoweit das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses festgestellt hätte.[421]

Dieser Referentenentwurf stieß auf viel Kritik, insbesondere aus Arbeitgeberkreisen.[422] Daraufhin erfuhr der Entwurf eine grundlegende Überarbeitung und wurde am 17. Februar 2016 vom Bundesministerium für Arbeit

---

417 Pieroth, Mindestlohnausnahme für Zeitungszusteller? – Ein Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines allgemeinen Mindestlohnes am Maßstab der Pressefreiheit – erstattet der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft, S. 112; Preis/Ulber, Die Verfassungsmäßigkeit des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, S. 149.

418 Mindestlohngesetz vom 11.08.2014 (BGBl. I S. 1348), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 10 des Gesetzes vom 17.02.2016 (BGBl. I S. 203).

419 Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG, http://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss 2016.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

420 Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, vgl. Urt. vom 14.07.1983 – 2 AZR 549/81; Urt. vom 29.08.2012 – 10 AZR 499/11.

421 Referentenentwurf Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, S. 4ff.

422 U. a. Bitkom Stellungnahme Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 16.11.2015: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze, S. 2ff., https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2015/Positionspapiere/Referentenentwurf-des-Bundesministeriums-fuer-Arbeit-und-Soziales-Arbeitnehmerueberlassung/Stellungnahme-Referentenentwurf-BMAS-312.pdf; Arbeitgeberverband Gesamtmetall, Stellungnahme

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Soziales vorgelegt, welcher nach längeren internen Ressortabstimmungen am 1. Juni 2016 vom Bundeskabinett beschlossen wurde. Darin erfolgte eine Abkehr von dem Kriterienkatalog in § 611a Abs. 2 BGB-RefE und die Vermutungsregelung in § 611a Abs. 3 BGB-RefE wurde gestrichen. Der neue Entwurf sieht vor, die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien zur Abgrenzung von abhängiger zu selbstständiger Tätigkeit in dem neu einzufügenden § 611a BGB gesetzlich zu kodifizieren.[423] Die Abgrenzung zwischen abhängiger und unabhängiger Beschäftigung soll danach weiterhin aufgrund einer wertenden Gesamtbetrachtung aller Umstände des Einzelfalls erfolgen.[424] Damit sollen Besonderheiten oder Eigenarten einer Tätigkeit berücksichtigt werden können, die sich etwa in Branchen und Bereichen ergeben, die eine spezifische grundrechtlich geschützte Position aufweisen, wie durch die Rundfunk-, Presse- oder Kunstfreiheit.[425] Am 21. Oktober 2016 hat der Bundestag dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zugestimmt und folgte damit einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Soziales.[426] Ob es ein solches Gesetz sowie verstärkte Kontrollen durch Rentenversicherungen und zuständige Behörden zur Übernahme freier Mitarbeiter in sozialversicherungsrechtliche Beschäftigungsverhältnisse oder zu Vertragsbeendigungen kommt, bleibt abzuwarten.

3.4 WERBEFINANZIERUNG

3.4.1 Werbung als Finanzierungsquelle des Medienangebotes

Werbung ist eine der wichtigsten Finanzierungsquellen für Medienangebote. Seit 2010 verzeichnet die Werbewirtschaft ein langsames Wachstum, und der Anteil der Werbeinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt hat sich gegenüber dem Jahr 2000 nahezu halbiert (Tab. 80). Die Medien trifft dieser Rückgang noch stärker, weil ein größerer Teil der Werbeinvestitionen für andere Werbemittel genutzt wurde: Ihre Werbeeinnahmen waren 2015 geringer als in den Vorjahren, und gemessen am BIP ist der Anteil auf 0,50 Prozent gesunken.

Der Werbeträger mit den höchsten Netto-Werbeeinnahmen ist das Fernsehen; im Jahre 2015 konnte es 29 Prozent der Nettowerbeeinnahmen der Medien[427] auf sich vereinigen (vgl. Tab. 81). An zweiter Stelle folgt die Tageszeitung mit 17 Prozent.

Die Entwicklung der Werbeträger von 2010 bis 2015 zeigt bei den Printmedien einen starken Rückgang der Einnahmen. Wochenzeitungen, Tageszeitungen, Publikumszeitschriften und Verzeichnis-Medien, z. B. Telefonbücher, haben in den fünf Jahren Einbußen von mehr als 20 Prozent zu verzeichnen, und wenn man die letzten 15 Jahre betrachtet, so haben sich in dieser Zeit bei Tageszeitungen und Publikumszeitschriften die Werbeeinnahmen mehr als halbiert. So waren bei den Tageszeitungen die Rubrikenanzeigen (Immobilien, Stellenmarkt) traditionell ein Motor für den Absatz und eine wichtige Quelle für Werbeeinnahmen, aber dieses Geschäft ist praktisch zum Erliegen gekommen. Zwar haben die Zeitungsverleger ihrerseits Online-Angebote gemacht, sie können jedoch die Einnahmeausfälle keineswegs ausgleichen; zudem haben sich hier neue Wettbewerber mit Plattformen wie z. B. Immobilienscout 24 etablieren können.[428] Auch die Anzeigenblätter und

zum BMAS-Entwurf zur weiteren Regulierung von Zeitarbeit und Werkverträgen vom 16.11.2015, S. 2ff., https:// www.gesamtmetall.de/sites/default/files/downloads/me-stllgn._diskussionsentwurf_zeitarb_werkv_08-12-2015.pdf; Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, Arbeitgeberpräsident Kramer zum Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze“, http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/ StatementIK-Werkvertraege.pdf/$file/StatementIK-Werkvertraege.pdf.

423 BT-Drs. 18/9232, S. 4
424 BT-Drs. 18/9232, S. 32.
425 BT-Drs. 18/9232, S. 32.
426 BT-Drs. 18/ 10064.
427 Es sind damit nicht alle Werbemöglichkeiten erfasst, so bleibt z. B. die Werbung per Post, per Mail oder per Flugblatt unberücksichtigt.
428 Vgl. Nöcker 2014, S. 12.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zeitungssupplements haben in den letzten Jahren geringere Werbeeinnahmen erzielt; das einzige Printmedium mit gleichbleibenden Werbeeinnahmen ist in den letzten Jahren die Fachzeitschrift.

Tabelle 80: Bruttoinlandsprodukt und Investition in Werbung 2000 bis 2015

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Mrd. EUR	2.025,5	2.242,2	2.576,2	2.703,1	2.754,9	2.820,8	2.915,7	3.025,9
Werbeinvestitionen in Mrd. EUR	33,2	29,6	24,8	25,3	25,1	25,3	25,3	25,5
Anteil Werbeinvestionen am BIP in Prozent	*1,64*	*1,32*	*0,96*	*0,94*	*0,91*	*0,90*	*0,87*	*0,84*
Werbeeinnahmen der Medien in Mrd. EUR	23,4	19,8	15,8	16,0	15,5	15,4	15,3	15,2
Anteil Werbeeinnahmen der Medien an den Werbe-investitionen in Prozent	*70,4*	*67,0*	*63,5*	*63,4*	*61,9*	*60,8*	*60,7*	*59,8*
Anteil Werbeeinnahmen der Medien am BIP in Prozent	*1,15*	*0,88*	*0,61*	*0,59*	*0,56*	*0,54*	*0,53*	*0,50*

Quelle: ZAW 2010, S. 11, 2015, S. 7, 2016, S. 7; eig. Berechnungen.

Tabelle 81: Netto-Werbeeinnahmen erfassbarer Werbeträger 2000 bis 2015 (in Mio. EUR)

Werbeträger	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2010-2015 in Prozent
Tageszeitungen	6.557	4.477	3.638	3.557	3.233	2.923	2.840	2.651	-27,1
Fernsehen	4.705	3.930	3.954	3.981	4.038	4.125	4.292	4.422	11,8
Anzeigenblätter	1.792	1.898	2.011	2.060	2.001	1.932	1.847	1.811	-9,9
Publikumszeitschrif-ten	2.247	1.791	1.450	1.440	1.281	1.235	1.190	1.075	-25,9
Verzeichnis-Medien	1.243	1.197	1.155	1.139	1.096	1.019	970	892	-22,8
Fachzeitschriften	1.210	902	856	875	858	889	869	862	0,7
Außenwerbung	746	769	766	897	868	891	926	1.005	31,2
Hörfunk	733	664	692	709	720	746	738	743	7,3
Online-Angebote*	153	332	861	990	1.054	1.261	1.344	1.425	65,5
Wochen-/Sonntags-Zeitungen	278	253	218	214	199	182	154	155	-29,1
Filmtheater	175	132	75	85	88	80	81	95	27,7
Zeitungssupple-ments**	68	91	86	85	82	79	79	79	-7,6
Gesamt	19.907	16.436	15.760	16.032	15.518	15.363	15.330	15.214	-3,5

* Nur klassische Online-Werbung, ohne Suchmaschinen und Affiliate-Netzwerke.
** Ab 2001 werden die Vertriebs- und Anzeigenerlöse der Supplements miteinander verrechnet und nur als Gesamtergebnis dargestellt.
Quellen: ZAW 2009, S. 17, 2013, S. 21, 2014, S. 9, 2015, S. 9, 2016, S. 10; eigene Berechnungen.

Auf der anderen Seite sind die Werbeeinnahmen bei Hörfunk, Fernsehen, Kino und Außenwerbung gegenüber 2010 deutlich angestiegen. Am stärksten ist der Zuwachs bei der Online-Werbung, bei der die Einnahmen von

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2010 bis 2015 um zwei Drittel angestiegen sind. Und in dieser Statistik sind die Umsätze bei Suchmaschinen und Affiliate-Netzwerken noch nicht erfasst (zur Suchmaschinenwerbung vgl. auch Abschnitt 2.3.2).

Auch wenn die Werbeeinnahmen beim Fernsehen in den letzten Jahren stetig gestiegen sind, so ist doch nicht zu übersehen, dass der Höchststand des Jahres 2000 bis heute nicht wieder erreicht worden ist. Eine Aufgliederung nach öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern zeigt, dass ARD und ZDF auf dem Markt der Fernsehwerbung mit 7 Prozent der Werbeeinnahmen nur eine untergeordnete Rolle spielen (vgl. Tab. 82).

Tabelle 82: Netto-Werbeumsätze des Werbefernsehens 2000 bis 2015 (in Mio. EUR)

Veranstalter	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ARD	192,8	158,1	152,5	154,3	154,5	156,3	171,2	167,6
ZDF	178,8	101,9	125,5	128,2	134,7	138,6	158,5	145,6
Private Veranstalter	4.333,6	3.669,6	3.675,7	3.698,7	3.748,5	3.830,3	3.962,5	4.108,7
Gesamt	4.705,2	3.929,6	3.953,7	3.981,2	4.037,7	4.125,1	4.292,2	4.421,8

Quellen: ZAW 2009, S. 319, 2013, S. 332, 2016, S. 142.

Eine nähere Aufgliederung der Netto-Werbeeinnahmen der privaten Veranstalter ist nicht möglich, weil seit 2005 diese Daten nicht mehr publiziert werden. Eine Statistik auf Basis der Listenpreise und ohne Preisnachlässe wird von Nielsen erstellt, sie weist jedoch weit überhöhte Zahlen aus, denn für das Fernsehen werden die Brutto-Werbeeinnahmen 2015 mit 13,78 Mrd. Euro beziffert, während die Nettowerbeeinnahmen nur 4,42 Mrd. Euro betragen haben. Danach wird der Anteil der ProSiebenSat.1-Gruppe am Fernsehwerbemarkt mit 43,5 Prozent und der RTL-Gruppe mit 40,7 Prozent bemessen.[429] Daran zeigt sich, dass weitere Wettbewerber am Fernsehwerbemarkt bisher keine starke Stellung einnehmen.

Der Umfang der ausgestrahlten Spotwerbung im Fernsehen hat im Jahr 2010 einen Stand von 1,9 Mio. Minuten, der seither nicht wieder erreicht wurde (vgl. Tab. 83). Die Zahl der Werbespots hat zugenommen, die durchschnittliche Länge der einzelnen Spots ist geringer geworden. Der Tausendkontaktpreis, also der Durchschnittspreis je 1.000 Kontakte bei einem 30-Sekunden-Werbespot, ist in den letzten Jahren um 40 Prozent angestiegen von 22 Euro 2010 auf 31 Euro 2015.

Tabelle 83: Werbespotaufkommen im Fernsehen 2000 bis 2015

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TV-Werbeminuten, gesamt i. T.	1.006	1.191	1.910	1.788	1.657	1.699	1.754	1.740
Anzahl TV-Werbespots, gesamt, i. T.	2.453	3.195	3.797	3.599	3.511	3.649	3.982	3.819
Durchschnittl. Spotlänge in Sek.	25	22	30	30	28	28	26	27
Durchschnittl. Werbepreis bei 30-Sek.-Spots in EUR je 1.000 Kontakte	19	17	22	23	25	27	29	31

Quelle: ZAW 2007, S. 300, 2016, S. 142f.

429 Vgl. Heffler/Höhe 2016, S. 161. Bei der RTL-Gruppe ist hier auch RTL II berücksichtigt, das im Gegensatz zu den weiteren Programmen der RTL-Gruppe seine Werbezeiten nicht über IP vermarkten lässt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Durch die Zunahme der Kanäle sind aber die durchschnittlichen Zuschauerzahlen der Programme und ihrer Werbespots zurückgegangen. Deswegen bleibt im gleichen Zeitraum die Steigerung der Werbeeinnahmen der Fernsehveranstalter mit 11,8 Prozent (vgl. Tab. 83) deutlich hinter der Steigerung der Tausenderpreise zurück.

Ein bemerkenswertes Beispiel für die strategische Entwicklung eines Unternehmens in der deutschen Medienwirtschaft ist die Ströer SE & Co KGaA, die an der Börse im MDAX notiert ist. Sie hat ihr Tätigkeitsfeld über das traditionelle Geschäftsfeld der Vermarktung von Werbeflächen hinaus stark ausgedehnt und die Wertschöpfungskette zunächst horizontal erweitert und um digitale Vermarktung ergänzt. 2015 hat Ströer dann von der Deutschen Telekom T-Online gekauft, das meistbesuchte Internetportal Deutschlands, und damit auch eine vertikale Erweiterung vorgenommen und einen Content-Produzenten integriert, um mehr Reichweite zu gewinnen. Damit hat Ströer in wenigen Jahren den Anteil digitaler Produkte am Umsatz von drei Prozent auf 50 Prozent gesteigert.[430] Auf diese Weise kann das Unternehmen für seine Werbekunden ganz andere, passende Anzeigenprodukte entwickeln.

3.4.2 Mediaagenturen als Makler und Akteure

Eine Schlüsselrolle auf dem Werbemarkt spielen die Mediaagenturen. Idealtypisch haben sie eine Maklerfunktion bei der Beratung und dem Einkauf von Werbeplätzen für ihre werbetreibenden Kunden. Dies ist allerdings kein besonders profitables Geschäftsmodell. Ein Teil ihrer Gewinne stammt jedoch aus Vereinbarungen mit Medien beim Einkauf von Werbeplätzen. Dabei können die Mediaagenturen unmittelbar im Auftrag ihrer Kunden einkaufen, aber sie können auch Werbekapazitäten, womöglich zu Sonderkonditionen, auf eigene Rechnung einkaufen und dann zu eigenen Preisen an ihre Klienten weiter vermarkten.

Gegenüber den Verlagen, Rundfunkveranstaltern oder Onlinevermarktern haben die Agenturen eine starke Verhandlungsposition, denn sie könnten im Konfliktfall entscheiden, einem Anbieter künftig keine Aufträge mehr zu erteilen.[431] Wenige große Mediaagenturen bzw. Holdings bestimmen den Markt – die sechs größten haben zusammen einen Marktanteil von rund 85 Prozent (vgl. Tab. 84). Mit der Bündelung größerer Einkaufsvolumina steigt auch die Gefahr redaktioneller Einflussnahme.[432]

Tabelle 84: Mediaagenturgruppen/Holdings nach Billings 2015

Gruppe	Zugehörige Agenturen	Billings in Mrd. Euro	Marktanteil 2015 in Prozent
Group M/WPP	Mediacom, MEC, Mindshare, Maxus	7,7	37,0
Dentsu Aegis	Carat, Vizeum	2,8	13,5
Omnicom	OMD, PHD	2,6	12,5
Publicis	Zenith, Optimedia/Blue 449, Starcom MediaVest	2,2	10,6
Mediabrands/IPG	Initiative, UM, BPN	1,3	6,2
Havas Media	Havas	1,1	5,3

Quelle: Günther 2016.

Diese Problemlage ist kürzlich im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien in einem Gutachten des Instituts für Europäisches Medienrecht eingehend untersucht worden. Danach haben die Mediaagenturen im Jahre 2015 allein bei Fernsehen, Publikumszeitschriften, Radio und Außenwerbung Volumina von 1,47

430 Lipinski 2016.
431 Vgl. Scharrer 2015.
432 Vgl. KEK 2014, S. 430ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Mrd. Euro auf eigene Rechnung gehandelt und so 293 Mio. Euro Netto-Erlöse erzielt.[433] Als problematisch werden vor allem neue Geschäftsmodelle wie Programmatic Advertising angesehen, bei dem Werbeflächen vollautomatisch anhand von Nutzerdaten in einer Art Auktion eingekauft werden. In dem Gutachten wird empfohlen, solche Geschäftsmodelle nicht unreguliert zu lassen.[434]

3.4.3 Werbeblocker

Werbung zielt darauf ab, die Aufmerksamkeit des Publikums auf etwas zu lenken, das noch nicht im Mittelpunkt des Interesses steht. Das gilt für Anzeigen, Fernsehwerbung und Onlinewerbung gleichermaßen. Aus der Chance, aus dieser Aufmerksamkeit Profit zu ziehen, erwächst die Bereitschaft, für die Werbemöglichkeit zu zahlen. Andererseits besteht auf Nutzerseite die Motivation, ungewollte Ablenkung der Aufmerksamkeit zu vermeiden. Besonders vom Fernsehen ist diese Problematik seit langem bekannt.

Auch bei der Nutzung von Onlineinhalten ist die Vermeidung von Werbung ein verbreitetes Anliegen. Durch sog. Werbeblocker können die Nutzer jedoch die Wiedergabe von Werbung ganz oder teilweise verhindern. Eine Messung des Online-Vermarkterkreises (OVK) hat im 2. Quartal 2016 ergeben, dass auf 19,4 Prozent der Page Impressions die Auslieferung von Onlinewerbung durch Werbeblocker verhindert wurde.[435] Dies ist ein deutlicher Rückgang gegenüber dem Höchstwert von 21,5 Prozent im 4. Quartal 2015.

Die Zulässigkeit solcher Software ist umstritten, die Verlagshäuser gehen derzeit gerichtlich gegen den Ad-Blocker vor (s. unten Kap. 3.4.4.2). Eine andere Strategie der Verlage im Umgang mit Werbeblockern besteht darin, dass auch die redaktionellen Inhalte nicht angezeigt werden, solange ein Adblocker genutzt wird. Vorreiter dieser Strategie war in Deutschland der Axel Springer-Verlag mit Bild.de. Hier wurde 2015 in der Anfangsphase mitgeteilt, dass etwa zwei Drittel der Nutzer, die wegen eines Werbeblockers nicht auf die Inhalte zugreifen konnten, diesen abgestellt haben sollen.[436]

3.4.4 Recht und Regulierung

Die meisten privaten Medienunternehmen finanzieren sich zu einem großen Teil aus Werbeeinnahmen, was den Bereich der Werberegulierung zu einer wichtigen Stellschraube im Hinblick auf die Medienentwicklung macht. Ein in sich geschlossenes Werbegesetz gibt es in Deutschland nicht, vielmehr findet sich eine Vielzahl von bereichsspezifischen, einzelnen Werbevorschriften in vielen unterschiedlichen Gesetzeswerken. Das macht Werberecht zu einem Patchwork, in dessen Zentrum das Wettbewerbsrecht (UWG) und – für medienvermittelte Werbung – die Landespressegesetze, das TMG und der RStV stehen. Zusätzliche praxisrelevante Vorgaben finden sich im JMStV, soweit sich Werbung an Kinder und Jugendliche richtet. Ungeachtet der vielfältigen Spezialvorschriften erwächst aus den zentralen Werberechtsnormen ein grundlegendes Prinzip zulässiger Werbung: Das Erkennbarkeitsgebot, das sich im Bereich journalistisch-redaktioneller Telemedien und im Rundfunk zu einem Trennungsgebot verstärkt. Ziel ist die Gewährleistung der Unterscheidbarkeit von publizistischen und wettbewerbsbezogenen Kommunikationsinhalten für den Durchschnittsnutzer eines Mediums.

Für Werbung in Presseprodukten gilt außerdem eine Kennzeichnungspflicht. Weitere pressespezifische gesetzliche Restriktionen gibt es daneben nicht; die Durchsetzung des Trennungsgrundsatzes und einer lauteren Werbepraxis erfolgt über Institutionen der Selbstkontrolle und durch das Wettbewerbsrecht.

Neben den beiden Grundsätzen – Trennung und Kennzeichnung – sieht das Rundfunkrecht daneben eine Reihe weiterer konkreter Anforderungen inhaltlicher und quantitativer Art vor: So gilt im Rundfunk allgemein das Verbot bezahlter Werbung politischer, weltanschaulicher und religiöser Art (§ 7 Abs. 9 RStV). Unzulässig ist daneben nach § 7 Abs. 3 S. 2 RStV der Einsatz von unterschwelligen Werbetechniken („sublimale Werbung“).

433 Hans/Ukrow/Knapp/Cole 2016, S. 28.
434 Hans/Ukrow/Knapp/Cole 2016, S. 136.
435 BVDW 2016.
436 Becker 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Bereich der quantitativen Werberegelungen gelten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Vergleich relativ strenge Werbebegrenzungen: Mit Ausnahme von ARD und ZDF gilt in den bundesweiten Programmen sowie in den Landesrundfunkprogrammen ein Werbeverbot. In ARD und ZDF ist Sonn- und Feiertagswerbung verboten, die Dauer der Werbung auf 20 Minuten werktäglich, gesendet in der Zeit bis 20.00 Uhr, beschränkt. Im Hörfunk dürfen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in der Regel 60 Minuten Werbung werktäglich nicht überschreiten. Die Begrenzung des Werbeumfangs für die öffentlich-rechtlichen Anstalten dient dabei in erster Linie der Gewährleistung einer möglichst großen Meinungsvielfalt durch Unabhängigkeit von massenattraktiven Programmen – vor diesem Hintergrund werden regelmäßig Forderungen nach einem kompletten Werbeverbot geäußert.[437] Private Veranstalter unterliegen zeitlichen Werbebeschränkungen (§§ 44, 45 RStV), wonach sie grundsätzlich verpflichtet sind, die Sendezeit für Werbung auf 20 Prozent pro Stunde zu begrenzen.

Die letzten (EU-)Reformen des Rundfunkwerberechts haben die ursprünglich geltenden Blockwerbegebote und Schleichwerbungsverbote liberalisiert. Neben den im Werbeblock gesendeten Spots sind auch einzelne Spots im Teilbild des laufenden Programms möglich – sie sollen aber die Ausnahme bleiben. Daneben sind auch Formen virtueller Werbung, etwa auf Banden in Stadien, zulässig. Das grundsätzliche Verbot der Schleichwerbung sieht Ausnahmen für zulässige Formen von Produktplatzierungen vor.

Mit dem Deutschen Werberat hat sich im Bereich der Werbung eine stark institutionalisierte Selbstregulierung etabliert. Der Deutsche Werberat stellt freiwillige Verhaltensregeln auf, die den lauteren Wettbewerb insbesondere in gesellschaftsrelevanten Bereichen unterstützen sollen. Zu derartigen Maßnahmen gehören etwa Verhaltensregeln in den Bereichen „Werbung mit und vor Kindern“, „Werbung für alkoholische Getränke“ oder „Werbung mit unfallriskanten Bildmotiven“.[438] Als Aufsichtsinstrumente steht der Institution zunächst die Stellungnahme zur Verfügung. Wird daraufhin eine Kampagne nicht zurückgezogen, so kann der Werberat eine öffentliche Rüge aussprechen. Beschwerdeberechtigt ist jedermann.

3.4.4.1 Online-Werbung und Mobile Ads – Tracking und Profilierung als Grundlage für zielgruppenspezifische Werbung

Eine geradezu tektonische Verschiebung in der Werbepraxis ist in den letzten Jahren bei Online-Werbung und bei Werbung auf mobilen Endgeräten zu erkennen. Während traditionelle Werbung auf den Masseneinsatz mit entsprechenden Streuverlusten angewiesen war, ermöglicht der technische Rückkanal von Internetnutzern eine direkte Beobachtbarkeit des Surfverhaltens („Tracking“) und damit eine Zuordnung einzelner Nutzer zu Zielgruppen, etwa anhand ihrer technischen Ausstattung, ihrer vermeintlichen Interessen oder ihrer Online-Handlungen. Dadurch kann technisch gesehen nutzungsbasierte Werbung ausgespielt werden („Behavioral Advertising“). Auch die gemeinsame Ausspielung der Werbung mit dem jeweiligen Medium hat im Internetzeitalter kaum noch Relevanz. Werbeplätze innerhalb der Angebote von Inhalteanbietern werden nicht mehr zwingend von diesen kontrolliert und befüllt, sondern von Dienstanbietern, die ggf. deutlich mehr über den jeweiligen Nutzer wissen als der Inhalteanbieter selbst. In der Praxis führt dies dazu, dass Werbeinhalte von Werbedienstleistern direkt an den Endnutzer ausgespielt werden, auch wenn aus dessen Sicht Werbung und Medieninhalt ein in sich geschlossenes Angebot bilden. Bei Formen des sog. Programmatic Advertising werden Werbekampagnen im Netz systematisch auf bestimmte Bevölkerungssegmente fokussiert. Software kümmert sich dann vollautomatisch um die Identifizierung relevanter Zielgruppen und die Buchung einschlägiger Werbeplätze. Dies geschieht angesichts der zur Verfügung stehenden Daten nicht mehr ausschließlich anhand bestimmter Medienoutlets, sondern zunehmend personalisiert. So werden etwa im sog. Real-Time-Bidding-Verfahren

437 Vgl. etwa http://www.vprt.de/verband/presse/pressemitteilungen/content/statement-des-vprt-zu-den-ergebnissen-der-ministerpr%C3%A4siden?c=4.

438 Neben den verbindlichen Richtlinien des Werberates veröffentlicht der ZAW auch unverbindliche Kriterienkataloge, die als Leitfaden für die Praxis dienen, s. etwa ZAW (2011), Werbemaßnahmen auf Internetseiten für Kinder - Kriterienkatalog für die äußere Gestaltung und Platzierung vom 06.12.2011, abrufbar unter http://www.vprt.de/sites/default/files/documents/29-11-11_ZAW-Kriterienkatalog_Werbung_Kinderseiten.pdf?c=4.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bietprozesse um Werbeplätze während des Aufrufs einer Webseite gestartet, bei denen im Zeitraum von einigen Hundert Millisekunden Preisgebote von Werbetreibenden abgegeben werden, wenn das (Interessen-)Profil des Nutzers und der Seitenkontext aus Sicht der Kampagne lohnend erscheinen. Im Bereich des Tracking, der Nutzerprofilierung und -segmentierung, der neuen Bietverfahren und des Programmatic Advertising haben sich unzählige neue Dienstleister etabliert, die eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen übernehmen und hochmodularisierte Dienste anbieten. Aus rechtlicher Sicht ist diese Entwicklung vor allem aus Sicht des Datenschutzrechts relevant, soweit bei den Tracking- und Profilierungsmaßnahmen personenbezogene Daten anfallen – dann müsste sich die datenverarbeitende Stelle zur Zulässigkeit der Datenverarbeitung auf eine gesetzliche Ermächtigung oder auf eine Nutzereinwilligung berufen können (s. auch Abschnitt 3.9). Auf (europäischer und nationaler) Branchenebene haben sich hier Selbstkontrollinitiativen für den Bereich nutzungsbasierter Werbung etabliert, die Kodizes für Werbetreibende und Werbedienstleister sowie für Inhalteanbieter und Beschwerdeverfahren vorsehen.[439]

3.4.4.2 Ad Blocker und ihre rechtliche Beurteilung

Das Auseinanderfallen von Inhalteanbietern, die den vom Nutzer gewünschten Content übermitteln, und den Werbedienstleistern, die dem Nutzer gegenüber nutzungsbasierte Werbung ausspielen, führt technisch dazu, dass Inhalte und Werbung von unterschiedlichen Servern bzw. IP-Adressen zum Endnutzer gelangen. Bestimmte Softwareprogramme machen sich diesen Umstand zunutze und können anhand von Blacklists die Übertragung und Anzeige der Werbeinhalte blockieren. Diese sog. Ad Blocker stehen im Zentrum derzeitiger rechtlicher Debatten, da sie aus Sicht der Medienschaffenden den werbefinanzierten Inhalteangeboten die finanziellen Grundlagen entziehen, während sie den Nutzern die komfortable Möglichkeit der Ausblendung von Werbung eröffnet, inklusive der Effekte schnellerer Seitenladezeiten und dem Schutz vor möglicherweise in Werbeinhalten enthaltenen Schadcodes. Gerichtliche Klagen betrafen und betreffen dabei vor allem die Eyeo GmbH, die die Software „Adblock plus" anbietet. Das Besondere an Adblock plus ist, dass grundsätzlich jegliche Werbung ausgefiltert wird, der Anbieter aber eine Whitelist für als unaufdringlich klassifizierte Werbung vorhält. Gegen Bezahlung können Werbetreibende, die derartige „acceptable ads" anbieten, die Adblock plus-Filterung auf der Seite der Nutzer umgehen. Gegen diese Praxis haben mehrere Anbieter geklagt, mit unterschiedlichen Ergebnissen: So urteilten das LG Berlin und das LG Frankfurt, dass in dem Angebot von Adblock plus eine wettbewerbsrechtlich unzulässige Behinderung in Form eines Substanzeingriffs zu sehen ist.[440] Durch die Blockierung der Werbung würde das einheitliche Produkt von Inhalt und Werbung in unlauterer Weise aufgespalten; dem Inhalteanbieter böten sich auch keine zumutbaren Mittel, sich dem Zugriff der Adblocker zu entziehen. Das Gericht bejahte auch das Vorliegen eines konkreten Wettbewerbsverhältnisses. Diametral dazu scheint das Urteil des LG Stuttgart zu liegen[441]: Das Gericht schätzte Adblock plus als zulässig ein. Zwar besteht auch nach Ansicht des LG Stuttgart ein konkretes Wettbewerbsverhältnis zwischen Kläger und Beklagtem, aber eine gezielte Behinderung der Inhalteanbieter durch den Anbieter der Software konnte das Gericht nicht sehen. Da die Software autonom vom Nutzer installiert wird, trifft dieser die Entscheidung über die Blockierung von Werbung auf Webseiten; dabei ist Inhalt und Werbung nicht zwingend als einheitliches Angebot zu betrachten. Außerdem sind Gegenmaßnahmen der Websitebetreiber denkbar und zumutbar. In eine vergleichbare Richtung wies das Urteil des LG München, das keine unmittelbare Einwirkung des Ad Blockers auf das Angebot sah, da die Serverstruktur unangetastet bleibt und lediglich auf Nutzerebene eine Selektierung vorgenommen wird.[442] Bereits zuvor hatte das LG München in zwei weiteren Urteilen entschieden, dass der

439 In Deutschland ist das der Deutsche Datenschutzrat Online-Werbung – DDOW, http://meine-cookies.org/DDOW.
440 LG Berlin, Urteil vom 8.12.2015, Az. 16 O 449/15; LG Frankfurt a.M., Beschluss vom 26.11.2015, Az. 3/6 O 105/15.
441 LG Stuttgart, Urteil vom 10.12.2015, Az. 11 O 238/15.
442 LG München I, Urteil vom 22.03.2016, Az. 33 O 5017/15.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ad Blocker wettbewerbsrechtlich zulässig ist, da bereits kein konkretes Wettbewerbsverhältnis zwischen Klägern und Beklagten besteht[443]; auch ansonsten verstößt die Adblock plus-Praxis nicht gegen Wettbewerbs- oder Kartellrecht.

Das OLG Köln urteilte zuletzt, dass ein wettbewerblicher Verstoß gegen § 4 Nr. 4 UWG zwar nicht zu erkennen sei, wenn der Nutzer die Software selbst installiert hat, dass es aber als unzulässige aggressive Praktik (§ 4a Abs. 2 Nr. 3 UWG n.F.) zu werten ist, wenn die Blockade durch den Ad Blocker erst gelöst wird, wenn und soweit dafür von Werbewilligen eine Vergütung zu zahlen ist.[444] Just diese Praktik hatte das LG Hamburg zuvor als ausdrücklich zulässig beurteilt.[445] Die Rechtsprechung bleibt insoweit uneinheitlich.

Die Ausfilterung von Werbeinhalten auf Nutzerseite kann technisch durch den Inhalteanbieter erkannt werden. Vor diesem Hintergrund setzen Inhalteanbieter, vor allem größere Betreiber journalistischer Angebote, Software ein, die Nutzer mit aktiven Ad Blockern erkennt und den Zugang zum entsprechenden Angebot erschwert, etwa durch Hinweis- oder Warntafeln und der Ausblendung der Seiteninhalte (Ad Block-Blocker). Die Anbieter von Ad Blocking-Software haben teils darauf reagiert und umgehen ihrerseits die Blockierung von Ad Blocker-Nutzern (Ad Block-Blocker-Blocker). Im Hinblick auf derartige Software hat das LG Hamburg geurteilt, dass das Bereitstellen von Code zum Umgehen von Adblock-Blockern aus urheberrechtlicher Sicht rechtswidrig ist. Das Verbot der technischen Umgehung von Schutzmaßnahmen aus § 95a UrhG wirkt insoweit als Schutzgesetz.[446]

Ad Blocker sind mit Blick auf ihre Relevanz für die Monetarisierung von Inhalteangeboten auch Gegenstand medienpolitischer Überlegungen und Debatten. Die Inhalteanbieter verweisen im Rahmen ihrer grundsätzlichen Verbotsforderungen von Ad Blockern auf den Entzug ihrer werbebasierten Einnahmemöglichkeiten und schlagen einen „Integritätsschutz für journalistisch-redaktionelle digitale Produkte" vor. Die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz hat sich mit Ad Blockern beschäftigt und in ihrem Endbericht zu diesem Thema angekündigt, zu prüfen, „ob im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und damit verbundenen medienpolitischen Risiken ggf. eine gesetzliche Flankierung geboten ist". Eine Differenzierung zwischen Ad Blockern generell und der Frage der Zulässigkeit whitelist-basierter Geschäftsmodelle erfolgt dabei nicht.

3.4.4.3 AVMD-Richtlinienentwurf: Weitere EU-Liberalisierung der Werbevorschriften

In dem derzeit diskutierten Entwurf für die Reform der AVMD-Richtlinie (s. oben Kap. 1.4.4) sind weitere Liberalisierungen der bestehenden quantitativen Werbevorgaben und eine weitere Öffnung der Möglichkeiten von Produktplatzierungen geplant. Von der 20-prozentigen Werbezeitbegrenzung pro Stunde könnten die Veranstalter solange abweichen, wie die Werbezeiten zwischen 7 und 23 Uhr einen täglichen Werbeanteil von 20 Prozent nicht überschreiten. Außerdem soll die bislang 30-minütige Mindestdauer einer Sendung für eine Werbeunterbrechung auf 20 Minuten abgesenkt werden. In Bezug auf Produktplatzierung dreht der Entwurf den bisherigen Regelungsansatz um: Die Novelle sieht vor, dass Produktplatzierung grundsätzlich erlaubt ist, und nimmt dann einzelne Sendungsformate von der Erlaubnis aus (Nachrichtensendungen, Sendungen zur politischen Information, Verbrauchersendungen, Sendungen religiösen Inhalts und Sendungen „mit beträchtlicher kindlicher Zuschauerschaft"); die bisherigen Anforderungen an Produktplatzierungen bleiben größtenteils gleich. Mit der Lockerung der Werbevorgaben für Veranstalter linearer Dienste will die EU-Kommission den Anbietern flexiblere Werbeausspielungen ermöglichen, um gegenüber werbefreien Pay-TV-Anbietern und Video-on-Demand-Diensten wettbewerbsfähig bleiben zu können. Kritisiert werden die Pläne unter anderem von Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen, die befürchten, dass Werbemehreinnahmen der TV-Anbieter durch die Liberalisierung vor allem zu Lasten der Werbeumsätze der Print-Verlage gehen.

443 LG München I, Urteil vom 27.05.2015, Az. 37 O 11673/14; LG München I, Urteil vom 27.05.2015, Az. 37 O 11843/14.
444 OLG Köln, Urteil vom 20.06.2016, Az. 6 U 149/15.
445 LG Hamburg, Urteil vom 21.04.2015, Az. 416 HKO 159/14.
446 LG Hamburg, Urteil vom 3.12.2015, Az. 308 O 375/15.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.4.4.4 Influencer Marketing: Diskussion um Schleichwerbung in nutzergenerierten Inhalten

Steigende Aufmerksamkeit erhielt in den letzten Jahren auch das sog. Influencer Marketing: Dabei werden Personen, die Idol- oder Kultstatus in sozialen Medien und entsprechend große Präsenzen und Abonnentenzahlen („Follower") haben, in Marketingstrategien eingebunden (s. auch Abschnitt 2.4.2). Die YouTube- oder Instagram-Stars präsentieren, erwähnen oder testen dann bestimmte Produkte oder Dienstleistungen im Rahmen ihrer meist privat anmutenden Videos und Fotos. Nach ersten Fällen, in denen Landesmedienanstalten mögliche Verstöße gegen werberechtliche Trennungs- bzw. Erkennbarkeitsgebote prüften, wurde die breite Öffentlichkeit auf die bereits gängige Praxis von Marketingagenturen aufmerksam. Die Landesmedienanstalten veröffentlichten im Dezember 2015 einen Leitfaden für Social Media-Anbieter, der die rechtlichen Anforderungen zusammenfasst und Praxistipps für rechtlich zulässige Formen von Werbung gibt.[447] Nach Ansicht der Landesmedienanstalten sind Videos, die etwa auf YouTube eingestellt werden, fernsehähnliche Telemedien im Sinne des § 58 Abs. 3 RStV, für die entsprechend die rundfunkrechtlichen Vorgaben gelten. Erhält der Video-Protagonist ein Entgelt für die Anpreisung von Produkten, ist das Video entsprechend als Werbung zu kennzeichnen oder mündlich auf die Kooperation hinzuweisen; wird ihm dagegen nur das Produkt kostenlos zur Verfügung gestellt, muss er bei einem Wert unter 1.000 Euro nichts unternehmen; bei Gütern über diesem Wert wären entsprechende Videos mit „Produktplatzierung" zu kennzeichnen. Auf Instagram-Fotos und Videos sehen die FAQs der Landesmedienanstalten auch Kennzeichnungsmöglichkeiten über Hashtags als ausreichend an (z. B. #werbung, #sponsoredby, #poweredby oder #ad). Auf möglicherweise restriktivere Anforderungen an die Erkennbarkeit, die sich aus dem Wettbewerbsrecht ergeben, geht das Papier nicht ein.

3.4.4.5 Diskussion um Möglichkeiten und Grenzen neuer „integrierter" Werbeformen – Native Advertising

Um kommerzielle Kommunikationen in Bereichen zu platzieren, die hohes Nutzervertrauen genießen, setzen Werbetreibende vermehrt auf Formen des sog. Native Advertising. Dabei werden werbliche Inhalte in Bereichen von Inhalteangeboten platziert, die üblicherweise redaktionelle Inhalte bereithalten. Dabei wird regelmäßig die redaktionelle Gestaltung übernommen. Für Inhalteanbieter eröffnen sich über derartige Kooperationen mit Werbetreibenden neue Einnahmemöglichkeiten. Da die werberechtlichen Regelungen auch für Formen des Native Advertising gelten, kommt es bei der Bewertung ihrer Zulässigkeit vor allem auf die Erkennbarkeit der Inhalte als Werbung an. In der Praxis haben sich hier Kennzeichnungen etabliert wie „Sponsored Post", „in Kooperation mit …" oder „Powered by". Teilweise ist die Gestaltung der Kennzeichnung so gewählt, dass entsprechende Hinweise sich erst auf den zweiten Blick erschließen. Eine gängige Spruchpraxis vor allem durch die Wettbewerbskammern der Zivilgerichte hat sich hier bislang nicht etabliert, da die Gestaltungsprüfung stark vom jeweiligen Einzelfall abhängt. Insgesamt besteht hier aber das Risiko, dass jedenfalls das billigende Inkaufnehmen einer gewissen Irreführung der Nutzer zu einem vermehrten Stilmittel der Werbung im redaktionellen Umfeld wird.[448]

3.4.4.6 Tabakerzeugnisgesetz und erweitertes Tabakwerbeverbot ab 2020

Im Juni 2016 ist das neue Tabakerzeugnisgesetz[449] in Kraft getreten, dass neue Warnhinweise auf Zigarettenverpackungen vorsieht. Mit dem gleichzeitigen Außerkrafttreten des bis dahin geltenden Vorläufigen Tabakgesetzes wurden die bestehenden Werbeverbote für Tabakwaren praktisch unverändert übernommen: Tabakwerbung bleibt damit in Presse, Printprodukten, in Telemedien, im Hörfunk sowie im Fernsehen verboten. Ausnahmen sieht das TabakErzG für Print- und Telemedien vor, die ausschließlich für in der Tabakindustrie

447 http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/FAQ-Flyer_Werbung_Social_ Media.pdf; überarbeitete Version von Oktober 2016.
448 Wiebe/Kreutz, WRP 2015, 1179ff.
449 Gesetz über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Tabakerzeugnisgesetz – TabakerzG), Art 1 des Gesetzes vom 4.4.2016, BGBl. I S. 569.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

arbeitende Personen gedacht sind, sowie für sog. Rauchergenussmedien. Bestehen bleiben damit auch die Sponsoringverbote von Tabakunternehmen für Rundfunk- und Hörfunkprogramme, Events oder Aktivitäten, die grenzüberschreitende Wirkung haben sowie Video-on-Demand-Dienste. Trotz größerer Diskussionen im Vorfeld der Reform hat der Gesetzgeber das Werbeverbot nicht auf Außenwerbung und Kinowerbung ausgeweitet. Ein komplettes Werbeverbot hat das Bundeskabinett für das Jahr 2020 in Aussicht gestellt.[450]

3.4.4.7 Diskussion um möglichen Angebotseinfluss von Media-Agenturen

Angesichts der hohen Marktkonzentration im Bereich der Mediaagenturen sind diese in den letzten Jahren in den Fokus der medienpolitischen Betrachtung gerückt: Die drei größten Agenturen verfügen über 76 Prozent der Marktanteile.[451] Ein Teil des Geschäftsmodells der Mediaagenturen besteht darin, in eigenem Namen in großem Stil – und dadurch stark rabattiert – Werbeflächen einzukaufen und diese dann in kleineren Teilen an die Werbewirtschaft weiterzuverkaufen. Dadurch werden wenige Player zu mächtigen Kunden für Medienanbieter und ihre Werbevermarkter. Im Zentrum der Diskussionen steht daher das Risiko der Einflussnahme auf einzelne Programminhalte und die Gesamtausrichtung einer redaktionellen, positiv besetzten Werbeumgebung. Sowohl die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz als auch ein wissenschaftliches Gutachten zum besseren Verständnis der Marktstrukturen im Mediaagenturmarkt konnten eine Einflussnahme auf Programm- oder Angebotsinhalte derzeit nicht feststellen.[452] Im Rahmen von Anhörungen wurde eine Ergänzung des Verbots der Einflussnahme der Werbung oder des Werbetreibenden auf das Programm in § 7 Abs. 2 des RStV gefordert, außerdem sollten Mediaagenturen „aufgrund ihrer Doppelrolle, der Gatekeeperfunktion und aufgrund ihrer Marktmacht vom Gesetzgeber weiter beobachtet werden".[453] Die Bund-Länder-Kommission stellt in ihrem Abschlussbericht weitere Prüfungen in Aussicht, inwieweit regulatorischer Handlungsbedarf besteht und erwägt eine gutachterliche Untersuchung der Einflusspotenziale auf die freie Meinungsbildung und Meinungsvielfalt.

In Gerichtsprozessen ist indes eine andere Problematik mit Blick auf Mediaagenturen angekommen: Als Großkunden für Werbeflächen erhalten die Mediaagenturen großzügige Rabatte, teils in Form sog. Kickback-Zahlungen, die nicht immer an Kunden weitergereicht werden; auch die Entscheidung über die Media-Auswahl für werbetreibende Kunden erfolgt teils nicht transparent. Dadurch kam es mehrfach zu Klagen der Werbetreibenden gegen Mediaagenturen auf Offenlegung und Weiterreichung von Rabatten.[454]

3.4.4.8 BGH-Urteile zu direkten Kaufappellen an Kinder

In zwei Urteilen hat der BGH sich mit der wettbewerbsrechtlichen Bewertung der Zulässigkeit von Werbung für In-Game-Käufe in einem Onlinespiel beschäftigt. In der teils kritisierten Runes-of-Magic-I-Entscheidung ging das Gericht davon aus, dass ein Werbetext, der ausschließlich in der Du-Form geschrieben, daneben von „überwiegend kindertypischen Begrifflichkeiten einschließlich gebräuchlicher Anglizismen geprägt" ist und die Aufforderung „Schnapp sie Dir!" enthält, einen Kaufappell an Kinder darstellt.[455] Angesichts der einfachen Zugriffsmöglichkeit auf die beworbenen, entgeltpflichtigen Items seien die Werbung und die Seite mit dem beworbenen Produkt als eine Einheit zu betrachten, was den Appell auch unmittelbar mache. Mit Blick auf die in Free-to-Play-Spielen übliche Textsorte und der oft genutzten Anpreisung von zahlpflichtigen In-Game-Gütern nahm die Games-Branche das Urteil als Gefahr für ihr Geschäftsmodell wahr; auch rechtswissenschaftlich ist das Urteil nicht ohne Kritik geblieben. In der Runes-of-Magic-II-Entscheidung des BGH hält das Gericht

450 https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/12/2015-12-16-bmel-tabakproduktrichtlinie.html.
451 Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Endbericht, S. 19.
452 Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Endbericht, S. 21; Hans, Ukrow, Knapp, Cole 2016.
453 Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Endbericht, S. 21.
454 BGH Urteil vom 16.06.2016, Az. III ZR 282/14; OLG München, Urteil vom 23.07.2014, Az. 7 U 4376/13.
455 BGH, Urteil vom 17.07.2013, Az. I ZR 34/12.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dann aber an seiner Sichtweise fest und konkretisiert kritisierte Aspekte der ursprünglichen Entscheidung weiter. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Bewertung der intendierten Zielgruppe des Gerichts: Der BGH geht davon aus, dass sich das Verbot direkter Kaufappelle nicht auf Werbung beschränkt, die gezielt nur Kinder anspricht, sondern auch dort anwendbar bleibt, wo „mit der in Rede stehenden Werbung auch Minderjährige, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, gezielt angesprochen werden." Dass sich von letzteren Werbeformen ggf. auch Erwachsene angesprochen fühlen, sei unbeachtlich.[456]

3.4.4.9 Kartellrechtliche Boykottbedenken bei Werbeallianz gegen Warez-Seiten

Eine breite Allianz aus Unternehmen und Verbänden der Werbewirtschaft kündigte im Mai 2014 eine Selbstverpflichtung an, nach der sie nicht auf Angeboten Werbung schalten, die systematisch Urheberrechte verletzen (v. a. Torrent- und Warez-Seiten). Dadurch sollten die Haupteinnahmequellen solcher rechtsverletzenden Angebote, die von den Bündnispartnern in einer Blacklist vorgehalten werden sollten, ausgetrocknet werden. Die Weiterverfolgung des Ansatzes wurde aufgrund von Bedenken des Bundeskartellamts im April 2015 gestoppt.[457] Hauptgrund waren dabei die geplanten Absprachen zwischen Rechteinhabern und Werbewirtschaft, ausschließlich von ihnen bestimmte Angebote im Hinblick auf Werbeeinblendungen zu boykottieren.

3.4.4.10 Sonstige relevante Entwicklungen

Zu den cross-medialen Verschränkungen von Werbevermarktern und Webportalanbietern s. Kap. 3.6.; zu der rechtlichen Auseinandersetzung über regionale Werbefenster in bundesweiten Fernsehprogrammen s. Kap. 1.4.4.

3.5 MEDIENÜBERGREIFENDE TRENDS DER MEDIENNUTZUNG

In den Kapiteln 1 und 2 ist der Aspekt der Mediennutzung bereits mit Bezug auf bestimmte Einzelmedien behandelt worden. Ein umfassendes Verständnis aktueller Trends der Mediennutzung und ihrer Folgen erfordert zusätzlich eine medienübergreifende Perspektive, aus der untersucht wird, wie die Menschen mit dem Gesamtangebot an Medien umgehen und ihr je persönliches *Medienrepertoire* zusammenstellen.[458] Aus dieser Perspektive lassen sich zwei Themenkomplexe behandeln, die im Zuge der Medienentwicklung der letzten Jahre eine besondere Rolle gespielt haben: Erstens ergeben sich mit den jüngsten technischen und angebotsbezogenen Veränderungen im Medienbereich Rollenverschiebungen zwischen den verschiedenen Medien, im Zuge derer sich die Bedeutung, die einzelnen Medien für die öffentliche Kommunikation und die Meinungsbildung zukommt, verändert. Zweitens wird im Hinblick auf die für öffentliche Kommunikation wesentliche Integrationsfunktion intensiv diskutiert, inwieweit die veränderte Medienumgebung mit wachsender Fragmentierung und Desintegration, mit digitalen Klüften und sog. Filterblasen einhergeht. In den beiden folgenden Abschnitten werden diese beiden Themenkomplexe auf der Grundlage aktueller Daten diskutiert.

3.5.1 Bedeutung einzelner Medien im Gesamtrepertoire

Die zum Teil drastischen Veränderungen der Medienumgebung[459], denen sich die Menschen gegenübersehen, werfen die Frage auf, welche Funktionsverteilung sich zwischen den verschiedenen verfügbaren „alten" und „neuen" Medien ergibt. Ersetzen neue Angebote die alten dadurch, dass sie deren Funktionen noch weitgehender und komfortabler erfüllen? Werden dadurch bestimmte Medien verdrängt? Welche neuen Funktionen gewinnen an Bedeutung? Welche relative Bedeutung kommt den verschiedenen Medien in der gesamten öffentlichen Kommunikation zu?

456 BGH, Urteil vom 18.09.2014, Az. I ZR 34/12.
457 Vgl. http://www.zaw.de/zaw/aktuelles/meldungen/ZAW-Pressemeldung-Nr-4-15.php.
458 Hasebrink 2014.
459 Siehe dazu auch Kapitel 4.1 dieses Berichts.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auf der Ebene der wichtigsten Mediengattungen sprechen die in den Kapiteln 1 und 2 dokumentierten Befunde der Nutzungsforschung für relativ große Stabilität in der Nutzung der klassischen Medien. Trotz der großen Fülle neuer Formen der Online- und Mobilkommunikation wird weiterhin in beachtlichem Umfang ferngesehen, Radio gehört und Zeitung gelesen; auch Bücher, Tonträger und Kinobesuche gehören für viele Menschen weiterhin zu ihrem Medienrepertoire. Dies lässt sich mit Hilfe der Daten der ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation illustrieren. Tabelle 85 zeigt für die Jahre 1980 bis 2015, wieviel Zeit pro Tag die deutschsprachige Bevölkerung mit den verschiedenen Mediengattungen verbracht hat.

Tabelle 85: Nutzungsdauer verschiedener Medien 1980 bis 2015 (in Min. pro Tag)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Fernsehen	125	121	135	158	185	220	220	208
Radio	135	154	170	162	206	221	187	173
Tageszeitung	38	33	28	30	30	28	23	23
Zeitschrift	11	10	11	11	10	12	6	6
Bücher	22	17	18	15	18	25	22	19
Audio	15	14	14	14	36	45	35	24
Video/DVD		2	4	3	4	5	5	6
Internet					13	44	83	107
Gesamt*	346	351	380	393	502	600	581	566

Quelle: Krupp/Breunig 2016, S. 19.
Basis: BRD gesamt (bis 1990 nur alte Bundesländer), Personen ab 14 Jahren (bis 2005 Deutsche, ab 2010 deutschsprachige Bevölkerung), montags bis sonntags (bis 1985 montags bis samstags), 5.00-24.00 Uhr (1980/1985 5.30-24.00 Uhr).
* Bruttonutzungsdauer: Phasen gleichzeitiger Nutzung mehrerer Medien werden mehrfach gezählt.

Dabei sind zwei allgemeine Beobachtungen auffällig: Erstens stieg die Nutzungsdauer insgesamt von 1995 bis 2000 und dann noch einmal von 2000 bis 2005 sprunghaft an; auch wenn die Werte in den letzten beiden Wellen wieder sanken, lagen sie 2015 immer noch gut eine Stunde pro Tag über den Werten des Jahres 2000. Zweitens zeigt sich, dass sich diese Nutzungsdauer auf eine wachsende Zahl von Mediengattungen verteilt. Der rapide Anstieg der Nutzung des Internets seit 2000 führte bisher nicht dazu, dass andere Mediengattungen maßgeblich an Bedeutung verloren haben. Im gesamten Zeitraum lagen Fernsehen und Radio in der Nutzungsdauer weit vor den anderen Medien; beide Medien hatten in den letzten Erhebungswellen Rückgänge zu verzeichnen, liegen aber 2015 immer noch deutlich über den Werten aus den 80er und 90er Jahren. Spürbarer ist der Rückgang bei Zeitungen und Zeitschriften. Bei Büchern, Tonträgern und Video/DVD sind über die Jahre wechselhafte Trends zu beobachten, die aber insgesamt nicht die These stützen, dass diese Medien substanziell an Bedeutung verlieren.

Die Betrachtung medienspezifischer Nutzungstrends auf der Basis der Mediengattungen ist angesichts des besonderen Charakters des Internets zunehmend fragwürdig. Als technische Verbreitungsplattform für alle anderen Mediengattungen kann die mit dem Internet verbrachte Zeit ja durchaus Fernseh- oder Radionutzung oder aber Lektüre von Zeitungsinhalten bedeuten. Die differenzierte Betrachtung der 107 Minuten, die die deutschsprachige Bevölkerung laut Tabelle 85 täglich mit dem Internet verbringt, ergibt, dass davon 26 Minuten auf „Mediennutzung“ im engeren Sinne entfallen, also auf die Nutzung von Fernseh-, Radio-, Zeitungs- oder Zeitschriftenangeboten sowie von sonstigen Audio- und Videoinhalten. Die restlichen 81 Minuten entfallen auf kommunikative Aktivitäten, insbesondere über soziale Netzwerkplattformen, auf Online-Shopping,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Buchungen und andere Transaktionen, sowie auf Spiele.[460] Ähnlich ist das Verhältnis bei den 14- bis 29-Jährigen: Von den 187 Minuten Internetnutzung entfallen 48 Minuten, also rund ein Viertel, auf Medieninhalte, 139 Minuten auf Kommunikation, Shopping und Spiele.

Eine etwas andere inhaltliche Unterteilung der Internetnutzung nimmt die JIM-Studie vor;[461] ihr zufolge verteilen sich die im Jahr 2016 bei Zwölf- bis 19-Jährigen beobachteten 200 Minuten täglicher Internetnutzung auf Kommunikation (41 %), Unterhaltung (z. B. Musik, Videos, Bilder) (29 %), Spiele (19 %) und Informationssuche (10 %).

Diese Versuche einer Differenzierung der Internetnutzung bergen das Problem, dass sie an dem früher etablierten Verständnis von Mediennutzung als „Massenkommunikation" oder „öffentlicher Kommunikation" ansetzen, welche von interpersonaler Kommunikation (auch über technische Medien wie das Telefon) abgegrenzt wurden. Insbesondere der Umgang mit sozialen Netzwerkplattformen ist aber nicht mehr eindeutig der interpersonalen Kommunikation zuzuordnen und von „medialer" oder „unterhaltender" Nutzung abzugrenzen. Die hier beobachtbaren Verwendungsformen decken vielmehr das gesamte Spektrum kommunikativer Möglichkeiten von der Individualkommunikation über die Kommunikation in „persönlichen Öffentlichkeiten" bis zur öffentlichen Kommunikation ab.[462]

Vor diesem Hintergrund liegen verschiedene Versuche vor, die relative Bedeutung verschiedener Medien für spezifischere Funktionen zu bestimmen – insbesondere für Informationen über das aktuelle Geschehen und für die Meinungsbildung. Inwieweit die veränderte Medienumgebung und die damit einhergehenden Veränderungen der Mediennutzung auch Konsequenzen dafür haben, welchen Beitrag die verschiedenen Mediengattungen zur öffentlichen Meinungsbildung leisten, ist die Ausgangsfrage des regelmäßig durchgeführten MedienVielfaltsMonitors der Landesmedienanstalten (siehe Kapitel 3.5.3)[463]. Ziel ist es, einen medienübergreifenden Indikator für Meinungseinfluss zu bestimmen. Dieser setzt sich aus zwei Ausgangswerten zusammen, die mit Hilfe von bevölkerungsrepräsentativen Befragungen ermittelt werden:

- der Anteil der Mediengattung an der informierenden Mediennutzung
- und die subjektive Wichtigkeit der Gattung für Informationen über das Zeitgeschehen in Deutschland und der Welt.

Aus diesen beiden Werten wird das sog. „Meinungsbildungsgewicht" der Mediengattungen berechnet. Dieses dient unter anderem dazu, durch Kombination mit entsprechenden Reichweitendaten einen medienübergreifenden Indikator für die potenzielle Meinungsmacht einzelner Medienanbieter zu bestimmen (siehe dazu Kapitel 3.6).

Im Hinblick auf das Meinungsbildungsgewicht erzielte das Fernsehen im ersten Halbjahr 2016 mit 35,7 Prozent den höchsten Wert; es folgen das Internet, die Tageszeitungen, das Radio und die Zeitschriften (s. Tab.86). Im Trendvergleich seit 2009 zeigt sich, dass das Gewicht des Fernsehens, der Zeitungen und der Zeitschriften tendenziell sinkt, während das Gewicht der Onlinemedien kontinuierlich steigt. Das Meinungsbildungsgewicht des Radios hat sich über die Jahre in keine klare Richtung entwickelt.

460 Krupp/Breunig 2016, S. 30.
461 Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (MPFS) 2016, S. 28.
462 Vgl. Schmidt 2011; Hölig 2014.
463 Siehe hierzu unter http://www.die-medienanstalten.de/publikationen/medienkonvergenzmonitor.html.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 86: Meinungsbildungsgewicht der Mediengattungen 2009 bis 2016 (in Prozent)

	2009	2011	2013	2015-I	2016-I
Fernsehen	39,4	40,3	36,0	35,9	35,7
Radio	17,7	18,4	18,9	19,7	18,7
Tageszeitung	26,1	21,6	22,7	21,0	20,7
Zeitschrift*	3,9	3,2	3,6	2,8	2,6
Internet	12,9	16,5	17,9	20,6	22,3

Quelle: TNS Infratest 2016, S. 46.
Basis: Gesamtbevölkerung, Personen ab 14 Jahren in Deutschland.
* Zeitschriften, Nachrichtenmagazine, Wochenzeitungen.

Bei einem Blick auf die jüngere Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen treten die in den letzten Jahren eingetretenen Verschiebungen deutlicher hervor (s. Tab. 87). Als Mediengattung erreicht hier das Internet mittlerweile annähernd 50 Prozent; wie in der Gesamtbevölkerung ist das Gewicht von Fernsehen und Printmedien in den letzten Jahren gesunken, während das Gewicht des Radios weitgehend stabil geblieben ist.

Tabelle 87: Meinungsbildungsgewicht der Mediengattungen bei 14- bis 29-Jährigen 2009 bis 2016 (in Prozent)

	2009	2011	2013	2015-I	2016-I
Fernsehen	29,6	32,8	27,8	25,8	24,8
Radio	15,6	15,4	16,8	18,1	17,6
Tageszeitung	19,3	13,9	12,6	10,0	9,8
Zeitschrift*	4,5	3,7	4,3	2,8	1,8
Internet	31,0	34,2	38,5	43,3	46,0

Quelle: TNS Infratest 2016, S. 48
Basis: Personen ab 14 Jahren in Deutschland.
* Zeitschriften, Nachrichtenmagazine, Wochenzeitungen.

Genaueren Aufschluss über die zur Information über das aktuelle Geschehen genutzten Nachrichtenquellen gibt der jährlich durchgeführte Reuters Institute Digital News Survey; die Grundgesamtheit dieser Studie sind Personen ab 18 Jahren, die das Internet nutzen. Tabelle 88 dokumentiert die Ergebnisse zu der Frage, welche Mediengattung als Hauptquelle für Nachrichten dient. Insgesamt gesehen liegt das Fernsehen mit gut 50 Prozent noch klar vorn, die verschiedenen Onlinequellen folgen mit 25 Prozent. Dabei haben die traditionellen Nachrichtenanbieter, also Rundfunkveranstalter oder Zeitungsverlage mit 16 Prozent das größte Gewicht. Immerhin sechs Prozent geben an, ihre Hauptnachrichtenquelle seien Social Media oder Blogs. Auch hier schlägt sich der Alterseffekt nieder: Unter den 18- bis 24-Jährigen geben rund 50 Prozent eine Online-Quelle als wichtigstes Nachrichtenmedium an, darunter 16 Prozent Social Media.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 88: Hauptnachrichtenquellen der Internetnutzenden 2016 (in Prozent)

		Gesamt	18-24	25-34	35-44	45-54	55+
Fernsehen		51	24	37	45	54	64
Radio		12	15	9	13	13	12
Zeitung/Zeitschrift		8	8	3	10	11	8
Online-Quellen	Traditionelle Anbieter	16	32	31	22	10	7
	Social Media & Blogs	6	16	13	7	5	2
	Andere	3	4	4	1	5	3

Quelle: Reuters Institute Digital News Survey 2016 / Hans-Bredow-Institut.
Basis: Onlinenutzer/innen ab 18 Jahren in Deutschland, n=1950. Frage: „Sie haben angegeben, dass Sie diese Nachrichtenquellen letzte Woche genutzt haben. Welche davon würden Sie als Ihre HAUPT-Nachrichtenquelle bezeichnen?“

Damit hat sich im Bereich der Informationsnutzung und Meinungsbildung zwar das Kräfteverhältnis zwischen den verschiedenen Mediengattungen in den letzten Jahren deutlich verschoben. Berücksichtigt man jedoch, dass die im Internet genutzten Quellen zum größeren Teil Anbieter traditioneller journalistischer Medien sind, fällt die Veränderung im Hinblick auf das Kräfteverhältnis zwischen den verschiedenen Anbietertypen geringer aus. Bemerkenswert ist aber auch die sich abzeichnende wachsende Bedeutung von Social Media für die Nachrichtennutzung.[464]

3.5.2 Unterschiede zwischen Nutzergruppen: Zugangsklüfte, Fragmentierung, Filterblasen

Die skizzierten Befunde zur relativen Bedeutung der einzelnen Medien für die Gesamtnutzung und die Meinungsbildung sehen davon ab, dass sich die Mediennutzung verschiedener Teilgruppen der Bevölkerung zum Teil erheblich unterscheidet. Für die Betrachtung der Strukturen und Prozesse öffentlicher Kommunikation ist es jedoch entscheidend, inwieweit alle gesellschaftlichen Gruppen an der öffentlichen Kommunikation teilnehmen wollen und können und inwieweit sie mit ihrer Mediennutzung zu gesellschaftlicher Integration beitragen. Risiken für das Gelingen öffentlicher Kommunikation können sich ergeben erstens aus verschiedenen Barrieren, die bestimmten Bevölkerungsgruppen den Zugang zur Teilhabe an öffentlicher Kommunikation erschweren oder unmöglich machen; zweitens aus den Interessen und Bedürfnissen der Mediennutzerinnen und Mediennutzer selbst, von denen einige nur geringes und/oder auf ein enges Themenspektrum begrenztes Interesse an Informationen haben, womit sie zu einer Fragmentierung beitragen können; drittens und neuerdings aus anbieterseitig eingesetzten Algorithmen, die die an die Nutzerinnen und Nutzer ausgelieferten Inhalte am früheren Nutzungsverhalten dieser Personen und/oder ihren Kontakten orientieren und damit zur Herausbildung von Filterblasen beitragen können. Die drei genannten Risiken sollen im Folgenden anhand empirischer Befunde diskutiert werden.

3.5.2.1 Zugangsklüfte

Die teils erheblichen Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Hinblick auf den Zugang zu bzw. die Nutzung von neuen Medien- und Kommunikationsdiensten geben Anlass zu der Befürchtung, dass die Teilhabe-Chancen an der digitalen Welt ungleich verteilt sind und es folglich zu einer Spaltung der Gesellschaft in „Informationsreiche“ und „Informationsarme“ kommen könnte. Diese in den 90er-Jahren unter dem Schlagwort „Digital Divide“ intensiv geführte Diskussion ging von der Beobachtung aus, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen – Ältere, formal geringer Gebildete, Personen mit geringem Einkommen, Nicht-Berufstätige – sehr viel seltener über einen Zugang zum Internet verfügten als der Durchschnitt. Aufgrund der mittler-

464 Siehe Hölig/Hasebrink 2016a.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

weile sehr stark fortgeschrittenen Verbreitung des Internets haben sich die zu Beginn sehr drastischen Unterschiede zwischen den Gruppen verringert. Wie die in Kapitel 2.2 dokumentierten Zahlen zeigen, war der Unterschied zwischen Männern (88 %) und Frauen (80 %) 2016 niedriger als in den Vorjahren. Nach wie vor besteht aber ein deutlicher Altersunterschied: Während bis zur Gruppe der 40- bis 49-Jährigen annähernd 100 Prozent das Internet nutzen, sind es bei den 50- bis 59-Jährigen 89 Prozent, bei den Über-60-Jährigen 56 Prozent. In der Gruppe der Rentner und Nicht-Berufstätigen liegt der Wert bei 61 Prozent.[465] Die aktuellen Befunde des D21-Digital-Index bestätigen die genannten Unterschiede und dokumentieren zusätzlich ein Gefälle in der Internetnutzung zwischen formal eher höher und formal eher niedriger Gebildeten, zwischen höherem und niedrigerem Einkommen und zwischen eher städtischen und eher ländlichen Regionen.[466]

Die aktuellen Befunde des D21-Digital-Index bestätigen die genannten Unterschiede und dokumentieren zusätzlich ein Gefälle in der Internetnutzung zwischen formal eher höher und formal eher niedriger Gebildeten, zwischen höherem und niedrigerem Einkommen und zwischen eher städtischen und eher ländlichen Regionen.[467]

Mittlerweile hat sich die Fixierung der Diskussion von dem Aspekt des reinen Zugangs zum Internet gelöst. Von einer „zweiten Ebene“ des Digital Divide ist dann die Rede, wenn sich Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen nicht nur im Zugang an sich, sondern in der Art des Umgangs mit dem Internet zeigen. Empirische Anhaltspunkte dafür werden etwa darin gesehen, dass sich die Nutzer darin unterscheiden, ob sie die ganze Breite der Möglichkeiten, die das Internet bietet, tatsächlich nutzen oder ob sie sich auf ein eng begrenztes Spektrum beschränken. In dieser Hinsicht hat der D21-Digital-Index 2016 gegenüber den Vorjahren einen leichten Anstieg beim Zugang zum Internet und bei der Nutzungsintensität und -breite registriert, in den Dimensionen der Online-Kompetenz und der Offenheit für neue Entwicklungen jedoch Rückgänge.[468] Es zeichnet sich also ab, dass der Prozess der Digitalisierung nicht stetig voranschreitet – hin zu einer vollständig digitalisierten Welt –, sondern dass durchaus Brüche oder gegenläufige Entwicklungen auftreten, die sich aus negativen Erfahrungen mit digitalen Angeboten oder aus Sorgen vor solchen Erfahrungen ergeben können.

Im Hinblick auf den chancengleichen Zugang zu digitalen Medien ist gesondert auf die Situation derjenigen Teile der Bevölkerung einzugehen, die aufgrund sinnesbezogener, körperlicher oder kognitiver Beeinträchtigungen mit besonderen Barrieren für die aktive Teilhabe an der Gesellschaft konfrontiert sind. Digitale Medien können – entsprechende finanzielle Mittel vorausgesetzt – erhebliche Hilfen zur Überwindung alltagspraktischer Barrieren darstellen. Zugleich können sie aber auch zu neuen Barrieren und damit zu Einschränkungen einer gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe führen. In einer von den Landesmedienanstalten und der Aktion Mensch geförderten Studie zur Mediennutzung von Menschen mit Behinderungen wurde aufgezeigt, welche Bedeutung gerade dem Fernsehen für die Teilhabe dieser Bevölkerungsgruppen zukommt und wo die neuen digitalen Medien neue Zugangsbarrieren aufbauen.[469]

3.5.2.2 Fragmentierte Publika

Eine prominente These, die im Hinblick auf die durch Digitalisierung und Konvergenz beschleunigte Medienentwicklung oft zu hören ist, geht dahin, dass die Vervielfachung und Ausdifferenzierung der Medienangebote (siehe dazu Kapitel 4.1) und die damit einhergehende verstärkte Zielgruppenorientierung zur Fragmentierung des Publikums, zur Auflösung von Öffentlichkeit und zu gesellschaftlicher Desintegration führe. Damit wird die Beobachtung aufgegriffen, dass sich verschiedene Bevölkerungsgruppen in ihren Interessen und Bedürfnissen unterscheiden und entsprechend unterschiedliche Medien nutzen.

---

465 Siehe dazu auch Ergebnisse der ARD/ZDF Onlinestudie; Koch/Frees 2016, S. 421.
466 Initiative D21 2016.
467 Initiative D21 2016.
468 Ebd., S. 9.
469 Bosse u. a. 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anlässe für die Wahrnehmung, dass sich mit den Angeboten auch die Mediennutzung ausdifferenziert, dass sich das Publikum verstreut und damit die Integrationsfunktion der Medien in Frage gestellt wird, ergeben sich in mehrfacher Hinsicht – und sie sind nicht neu. Im Hinblick auf die Frage, inwieweit sich die Ausdifferenzierung der Angebotsseite in entsprechend ausdifferenziertem Nutzungsverhalten niederschlägt, wurden bereits seit 1985 Befunde aus der Studie „Massenkommunikation" im Sinne einer Ausdifferenzierung von Mediennutzungsstilen interpretiert, die sich etwa hinsichtlich der Zuwendung oder Nichtzuwendung zu bestimmten Medien und Angebotstypen sowie hinsichtlich des den Medien gewidmeten Zeitaufwandes klar unterscheiden. Die Ergebnisse dieser Langzeitstudie werden insbesondere im Hinblick auf das Fernsehen im Sinne einer Spezialisierung von Mediennutzungsmustern interpretiert: Auf der einen Seite das Publikum öffentlich-rechtlicher Programme, das sehr informationsorientiert fernsieht und auch andere Medien häufiger zur Information nutzt, auf der anderen Seite das Publikum privater Programme, das besonders an unterhaltenden Angeboten interessiert ist. Angesichts des engen Zusammenspiels von Themeninteressen, Programmspartenpräferenzen und Programmwahlverhalten einerseits und den jeweiligen Angeboten öffentlich-rechtlicher und privater Veranstalter andererseits „deuten sich zirkuläre Prozesse in Richtung einer Interessenverfestigung und letztlich Interessenverengung an", so hatte Marie-Luise Kiefer bereits auf der Grundlage der Erhebung von 1990 geschlossen.[470] Bei den Folgeuntersuchungen konnten die Beobachtungen hinsichtlich der Unterschiede zwischen verschiedenen Nutzergruppen fortgeschrieben und bestätigt werden. Neben dem Fernsehen ist auch für andere Medien, etwa den Hörfunk, Tonträger, Film und Zeitschriften, bereits seit längerem bekannt, dass ihre Nutzung sehr zielgruppenspezifisch erfolgt. Der Geschmack für bestimmte Musikstile und Filmgenres unterscheidet sich insbesondere zwischen verschiedenen Altersgruppen so gravierend, dass nur in Ausnahmefällen altersübergreifende Publika erreicht werden.

Diese Beobachtungen sind Auslöser für zahlreiche Versuche, Nutzertypen zu unterscheiden, um so das unübersichtlich gewordene Publikum wieder greifbarer zu machen. Zu nennen ist hier insbesondere die MedienNutzerTypologie, die vor allem auf Unterschieden in der Freizeitgestaltung sowie in kulturellen Interessen beruht.[471] Ähnlich wurden, nur mit dem Fokus auf den Umgang mit digitalen Medien, in der jüngsten Ausgabe des D21-Digital-Index Nutzertypen gebildet, an denen sich ablesen lässt, wie unterschiedlich Mediennutzungsmuster ausfallen können.[472]

Insgesamt sprechen also zahlreiche Beobachtungen und Argumente für eine zunehmende Fragmentierung des Publikums, für ein Bild von der Medienentwicklung, das durch Trennungen und Klüfte zwischen verschiedenen Segmenten der Bevölkerung gekennzeichnet ist, zwischen denen nicht nur keine direkte Kommunikation stattfindet, sondern auch die Massenmedien nicht vermitteln können. Dieses Bild ist allerdings durchaus überpointiert. Zum einen beinhalten die Medienrepertoires der meisten Zuschauer ein gewisses Spektrum an unterschiedlichen Angeboten, von denen sich einzelne mit anderen Repertoires überlappen. Zum anderen nehmen auch die Medien selbst in vielfältiger Weise aufeinander Bezug, so dass sich die Nutzer hinsichtlich der genutzten Medien, nicht jedoch hinsichtlich der genutzten Inhalte unterscheiden. Gerade Social Media bzw. die sog. Intermediäre, die in digitalen Umgebungen als Mittler zwischen Nutzerinnen und Nutzern und Medieninhalten auftreten, können – und das ist aus Sicht vieler Nutzer ein wichtiges Motiv der Nutzung –[473] dabei helfen, einen breiteren Überblick über verschiedene Medienangebote zu erhalten, anstatt sich allein auf die eigenen Vorlieben zurückzuziehen. Intermediäre erschließen Informationen aus zahlreichen unterschiedlichen Quellen: Professionell produzierte journalistisch-redaktionelle Nachrichten oder von Experten verifizierte und kuratierte Daten können ebenso wie kollaborativ erstellte Informationssammlungen oder nutzergenerierte Inhalte durch Intermediäre zugänglich gemacht werden (vgl. auch Abschnitt 2.3.3).

470 Kiefer 1994.
471 Hartmann/Schlomann 2015.
472 Initiative D21 2016.
473 Hölig/Hasebrink 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.5.2.3 Filterblasen

Gerade die zuvor genannten Social Media und Intermediäre bergen aber zugleich auch ein neues Risiko für die Integrationsfunktion der Medien. Intermediäre erbringen durch ihre technische Gestaltung immer auch Selektionsleistungen und unterstützen oder erschweren aufgrund ihrer Geschäftsmodelle möglicherweise auch bestimmte Inhalte und Praktiken. Beim Blick auf die Intermediäre lässt sich eine Entbündelung von Informationen bei gleichzeitiger algorithmischer „Neubündelung" beobachten. Intermediäre ermöglichen die Rezeption von Informationen, die den Empfänger nicht mehr in etablierten publizistischen Paketen mit eigenen zeitlichen Rhythmen (wie z. B. „Ausgabe" einer Tageszeitung oder „Sendung" im Fernsehen oder Radio) erreichen, sondern in Form von augenblicklich erstellten, oft auch ständig aktualisierten „Trefferlisten", „Streams" oder „Feeds". In diese Informationssammlungen können die oben erwähnten vielfältigen Quellen einfließen, deren Passung und Aggregation im Wesentlichen durch algorithmische Filterung geleistet wird. Dies geschieht beispielsweise durch Prüfung der Relevanz für einen Suchbegriff oder durch das bevorzugte Anzeigen von Informationen, die aus dem Kontaktnetzwerk eines Nutzers stammen. Konzepte und Begriffe wie „Algorithmic Media Production"[474] oder „Algorithmic Journalism"[475] beschreiben diese neuen Mechanismen und Strukturen der Produktion und Distribution von Inhalten. Zugleich nehmen in den letzten Jahren Debatten über möglicherweise mangelhafte Transparenz und „accountability" von Algorithmen zu, insbesondere in den Fällen, wo Algorithmen als „Entscheider" agieren.

Eine wesentliche Konsequenz aus der gegenwärtigen sozio-technischen Gestalt von Intermediären ist die Tendenz zur Personalisierung von Informationsangeboten. Dies kann nutzerseitig gewollt und bewusst geschehen, insoweit bestimmte Quellen bevorzugt selektiert oder dem eigenen Kontaktnetzwerk hinzugefügt werden; auch die Entscheidung, mit bestimmten Personen auf einer Netzwerkplattform „befreundet" zu sein, fügt dem eigenen Informationsstrom eine weitere Quelle hinzu. Personalisierung geschieht aber auch unbemerkt oder sogar ungewollt, weil Intermediäre Empfehlungs- und Filtermechanismen einsetzen, die vergangenes Nutzerverhalten oder Metadaten über eine Person und ihre soziale Einbettung auswerten, um bestimmte Informationen ein- bzw. auszublenden. Die Folgen dieser Entwicklung für die individuelle Informiertheit, aber auch für die gesellschaftliche Integration, werden unter dem Stichwort der „Filter Bubble"[476] diskutiert, ohne dass deren Ausmaß bislang empirisch eindeutig geklärt wäre.[477]

3.6 CROSS MEDIA OWNERSHIP UND MEINUNGSMACHT

3.6.1 Cross Media Ownership

Die meisten deutschen Medienkonzerne haben ihren Ursprung im Bereich der Printmedien. Schon bei der Einführung des kommerziellen Rundfunks wurde das Risiko zu großer Meinungsmacht durch ihre Beteiligung am Rundfunk gesehen und zum Anlass genommen, Beteiligungen zu regulieren, um zu starke Meinungsmacht zu verhindern. Andererseits lag es nahe, die Kompetenzen der Verlage nicht brachliegen zu lassen, sondern eine Beteiligung im Rundfunk zuzulassen. In Nordrhein-Westfalen führte dies etwa zum Zwei-Säulen-Modell für den lokalen Rundfunk, mit dem die Zeitungsverlage am Betrieb des Lokalfunks und am Hörfunk-Werbemarkt teilhaben können, während die redaktionelle Säule von einem Verein mit gesetzlich geregelter Zusammensetzung getragen wird. Inzwischen ist in allen Bereichen das Internet als Medium für neue Ausgestaltungen bekannter Angebote und für die Entwicklung ganz neuer und neuartiger Angebote hinzugekommen. Auch hier haben sich die deutschen Medienunternehmen engagiert und damit ihr Angebot diversifiziert.

474 Napoli 2014.
475 Dörr 2015.
476 Pariser 2011.
477 Emmer/Strippel 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.6.1.1 Cross Media-Strategien der deutschen Medienkonzerne

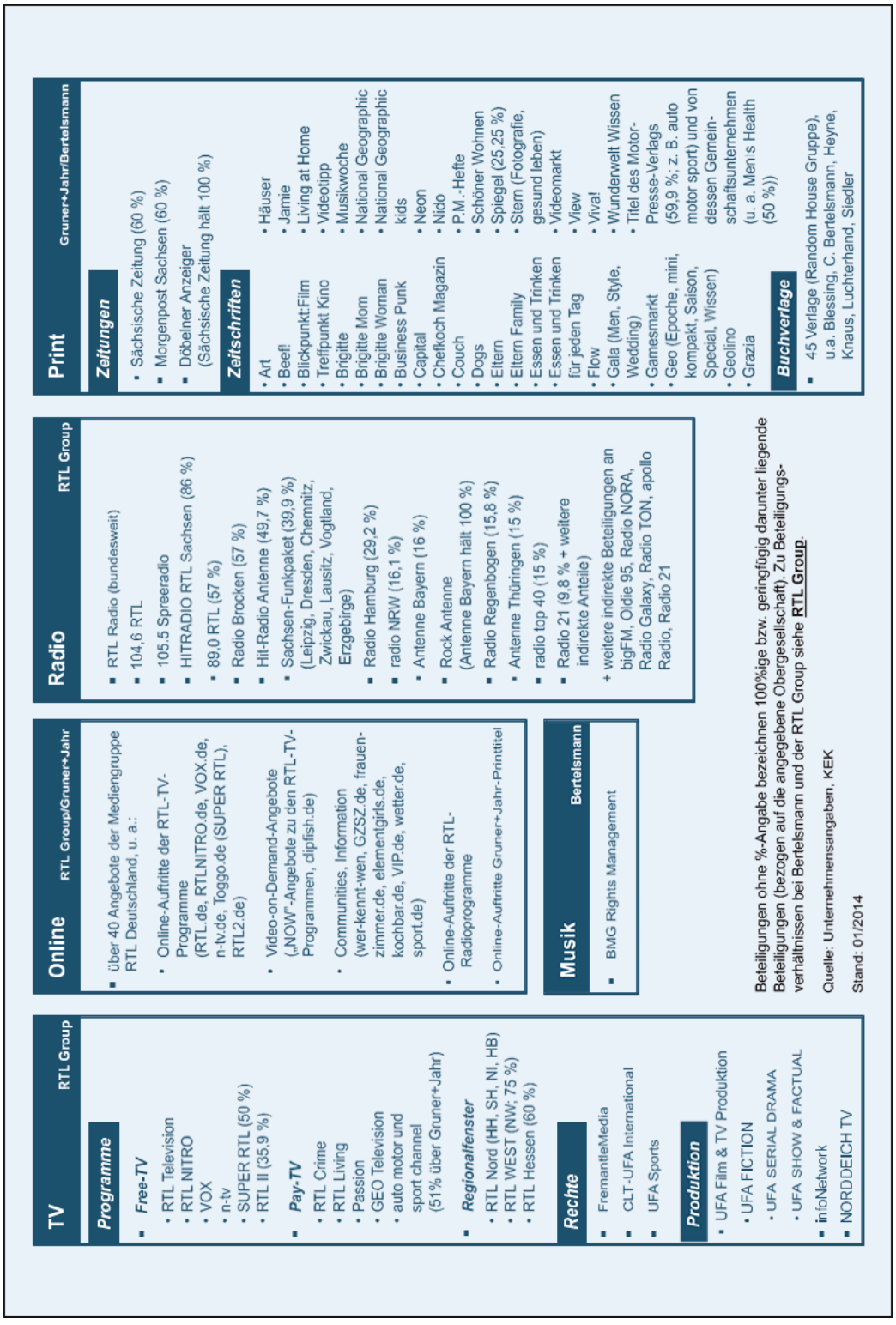
Bertelsmann als der größte deutsche Medienkonzern ist seit langem in vielen Medienbereichen engagiert. Zum Konzern gehören u. a. die Fernsehgruppe RTL Group, der Zeitschriftenverlag Gruner+Jahr, die Buchverlagsgruppe Penguin Random House, das Musikunternehmen BMG, der Dienstleister Arvato und Bertelsmann Printing Group. *Gruner+Jahr*, seit 2014 vollständig im Besitz von Bertelsmann, ist vor allem ein Zeitschriftenverlag, mit der Illustrierten „Stern", einer Beteiligung am „Spiegel" und zahlreichen Special-Interest-Zeitschriften, zu denen es häufig auch entsprechende Online-Angebote gibt. Im Bereich der Tageszeitungen besteht eine Mehrheitsbeteiligung am Dresdner Druck- und Verlagshaus, das die „Morgenpost" für Sachsen und die „Sächsische Zeitung" herausgibt. Die im Jahre 2000 gegründete „Financial Times Deutschland" wurde 2012 eingestellt. Die *RTL Group*, zu 75,1 Prozent im Besitz von Bertelsmann, veranstaltet in Deutschland mehrere Fernsehprogramme, darunter RTL, VOX, n-tv, RTL nitro und RTL Crime sowie in Kooperation mit Disney Super RTL und ist als Minderheitsgesellschafter an RTL II beteiligt, an dem Tele München und Bauer die größeren Anteile halten. Im Hörfunk ist RTL Radio bundesweit über Kabel und Satellit und teilweise auch über UKW verbreitet, hinzu kommen zahlreiche Beteiligungen an landesweiten und regionalen Programmen (vgl. Abb. 2).

ProSiebenSat.1 ist eine börsennotierte Aktiengesellschaft, die im März 2016 in den deutschen Aktienindex Dax der am meisten gehandelten Aktien aufgenommen wurde. In ihrer Geschichte hat es verschiedene Phasen mit Verbindungen mit Axel Springer gegeben.[478] Bei der Gründung von Sat.1 war Springer über einen Verbund mehrerer Zeitungsverlage beteiligt, hielt aber auch eigene Anteile; andererseits kaufte Kirch nach dem Börsengang von Springer nach und nach 40 Prozent der Anteile an Springer. 2002 machte Springer von seiner vor Jahren zu hohen Preisen vereinbarten Verkaufsoption für Anteile an ProSiebenSat.1 Gebrauch, und dies trug zum Ende der Kirch-Gruppe bei. 2005 versuchte Springer die ProSiebenSat.1 AG zu kaufen, scheiterte aber an Untersagungen durch das Kartellamt und die KEK, um die über viele Jahre vor Gericht gestritten wurde (s. u. Abschnitt 3.6.3). Eine Verbindung zu Presse oder Hörfunk besteht bei ProSiebenSat.1 gegenwärtig nicht; das Unternehmen konzentriert sich auf Fernsehen, Produktion, Vertrieb, Musiklabels und Online-Aktivitäten (vgl. Abb. 3).

478 Vgl. zum folgenden Leder 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

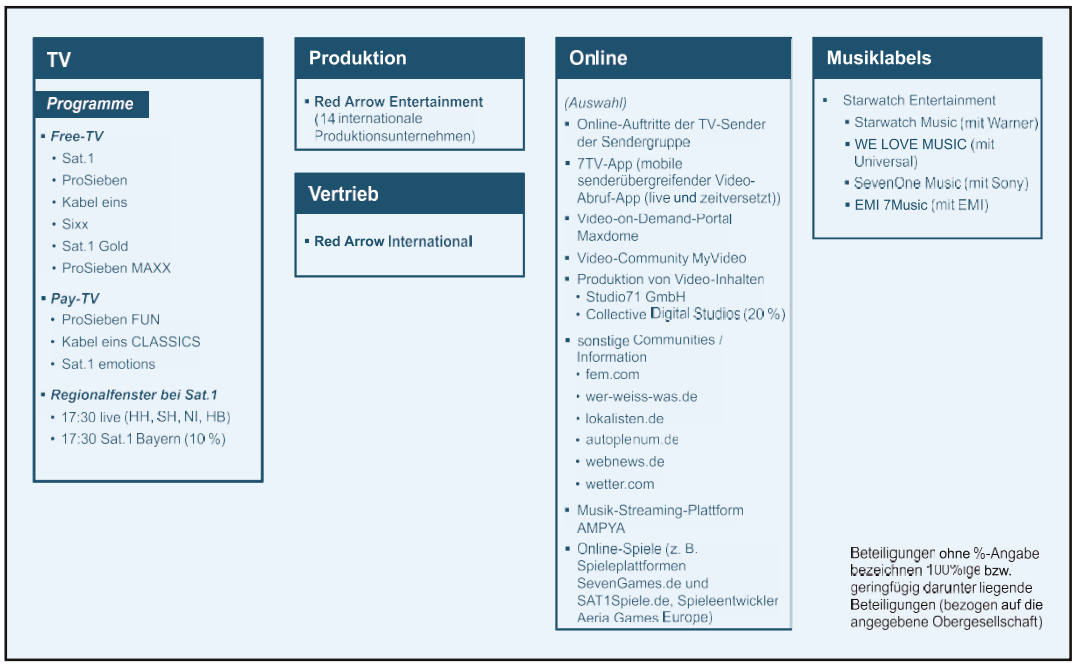
Abbildung 2: Medienaktivitäten der Bertelsmann SE & Co. KGaA / RTL Group in Deutschland



Quelle: KEK 2015, S. 96.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 3: Medienaktivitäten der ProSiebenSat.1 Media AG



Quelle: KEK 2015, S. 107.

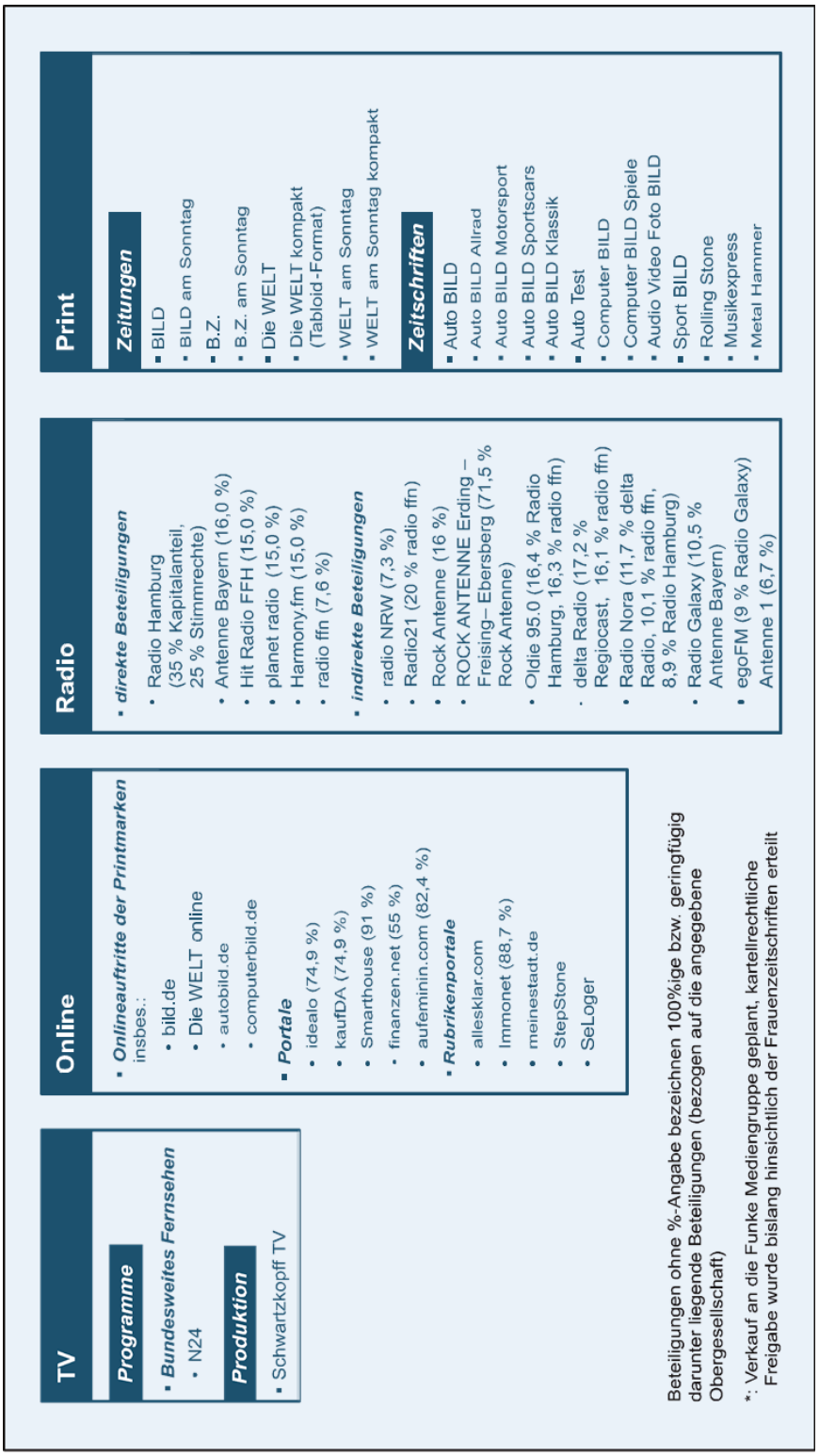
Axel Springer, traditionell ein Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, hat sein Portfolio in den letzten Jahren erheblich verändert. Die Regionalzeitungen und zahlreiche Zeitschriften, darunter die Programmzeitschriften, wurden verkauft an die Funke-Gruppe. Geblieben sind im Print-Bereich die Boulevardzeitungen „Bild“ und BZ sowie die überregionale „Welt“ und „Welt am Sonntag“ sowie Zeitschriften wie „Auto Bild“, „Computer Bild“, „Sport Bild“ und einige Zeitschriften zu Musik (vgl. Abb. 4). Im Fernsehbereich hat Springer das Programm N24 übernommen, das mit der „Welt“ zu einer Gruppe zusammengeführt wurde. Daneben gibt es zahlreiche Minderheitsbeteiligungen im Hörfunkbereich und als neuen Schwerpunkt neben den Online-Auftritten der Printmarken auch zahlreiche eigenständige Online-Portale.

Die *Heinrich Bauer Verlag KG* mit Sitz in Hamburg ist Europas größter Zeitschriftenverlag. Von den 100 auflagenstärksten Zeitschriften in Deutschland erscheinen 27 in dieser Verlagsgruppe.[479] Zu seinem breiten Angebot gehören zahlreiche Programmzeitschriften, Frauenzeitschriften und Illustrierte (vgl. Abb. 5). In Deutschland gibt es relativ wenige Aktivitäten neben den Zeitschriften. Der Verlag gibt eine Tageszeitung heraus, nämlich die „Volksstimme“ als die größte Tageszeitung in Sachsen-Anhalt. Im Hörfunk gibt es eine Minderheitsbeteiligung an Radio Hamburg mit weiteren mittelbaren Beteiligungen und im Fernsehen eine Minderheitsbeteiligung an RTL II. Im Internet gibt es neben unmittelbaren Ergänzungen zu einzelnen Zeitschriften neuerdings eine wachsende Zahl von Portalen, die die Leserschaft mehrerer Zeitschriften ansprechen sollen, z. B. lecker.de oder wunderweib.de und auch solche ohne Bezug auf Zeitschriften, z. B. praxisvita.de mit Gesundheitsthemen.

479 Vgl. zum Folgenden Bauer Media Group 2016; Daten zu den Beteiligungen unter www.kek-online.de/information/medienadatenbank.html.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

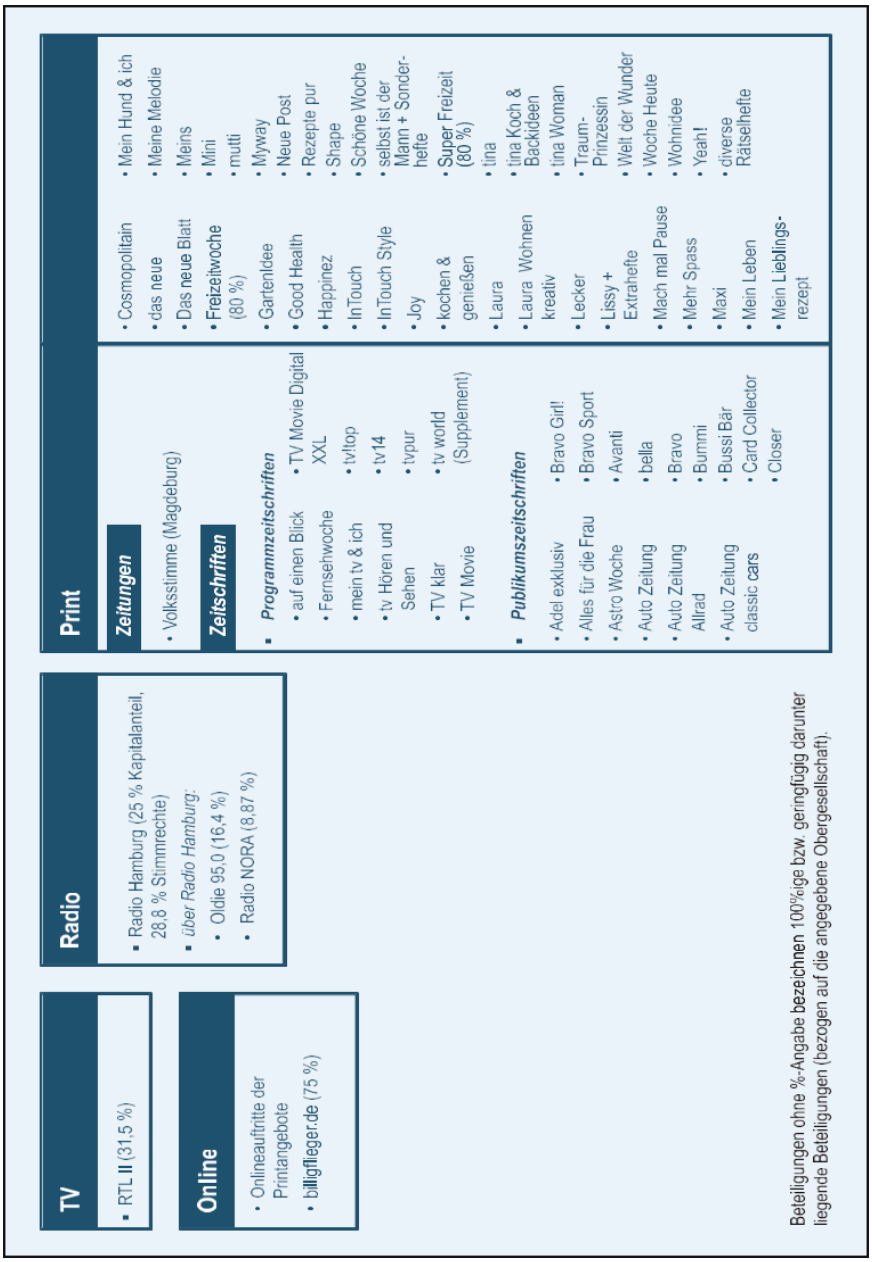
Abbildung 4: Medienaktivitäten der Axel Springer SE in Deutschland



Quelle: KEK 2015, S. 167.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 5: Medienaktivitäten der Bauer Media Group in Deutschland



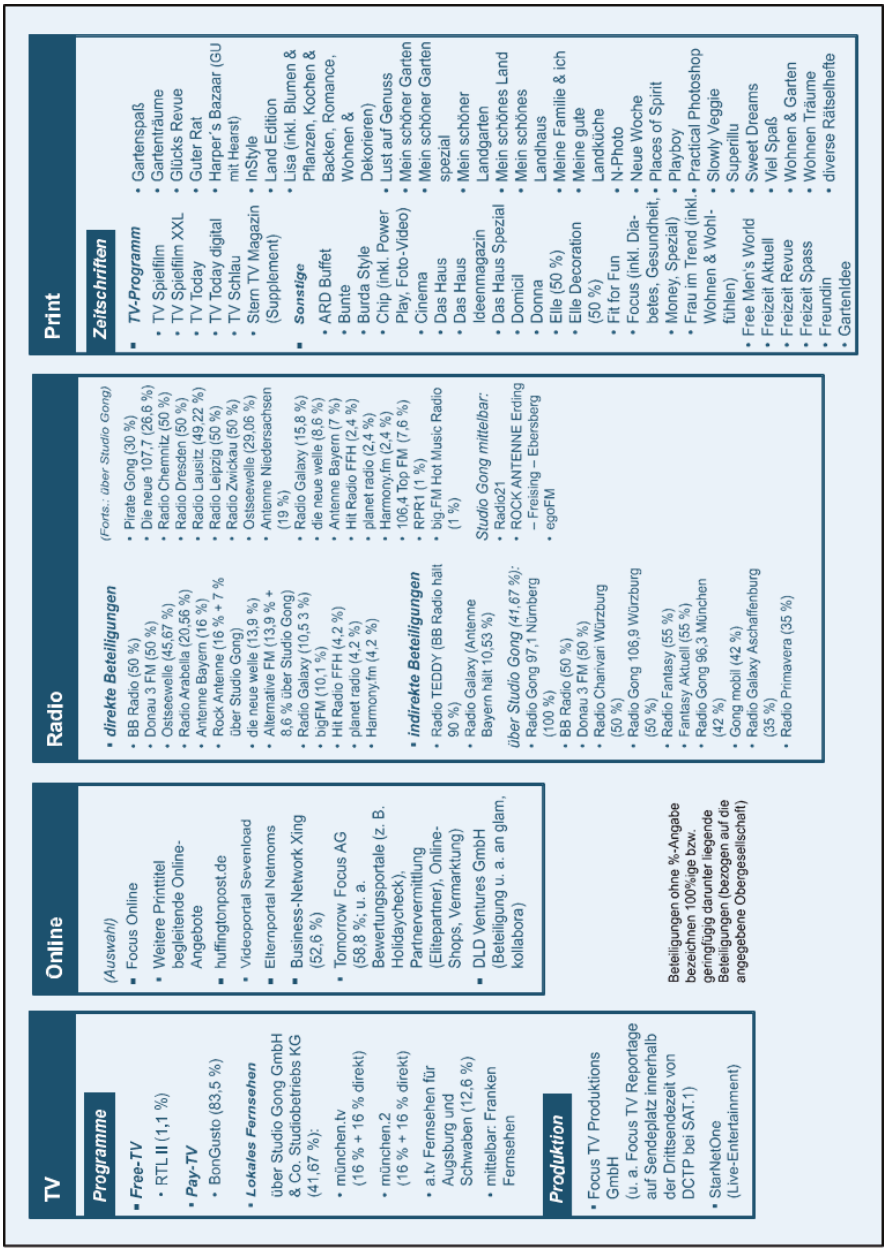
Quelle: KEK 2015, S. 165.

Die *Hubert Burda Media Holding GmbH* hat ihr Kerngeschäft im Zeitschriftenbereich, mit dem Nachrichtenmagazin „Focus“, mehreren Programmzeitschriften und Frauenzeitschriften, zahlreichen weiteren Zeitschriftentiteln und diversen Rätselheften (vgl. Abb. 6). Eine Aktivität im Zeitungsbereich ist nicht bekannt. Im Hörfunksektor gibt es zahlreiche Beteiligungen, dabei handelt es sich einerseits um meist kleine Beteiligungen an landesweiten Programmen wie Antenne Bayern oder Hit Radio FFH, an denen mehrere große Medienunternehmen beteiligt sind, andererseits um regionale oder lokale Angebote in Baden-Württemberg, Bayern und Brandenburg, an denen Burda mit bis zu 50 Prozent beteiligt ist. Im Fernsehbereich gibt es eine geringe Beteiligung an RTL II, eine Mehrheitsbeteiligung am Pay-TV-Programm tv.gusto und Beteiligungen am Lokal-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

fernsehen in Bayern. Hinzu kommen diverse Online-Angebote, von denen viele nicht als Ergänzung zu traditionellen Medien fungieren, sondern einen eigenständigen Charakter haben (s. u.). Auch Burda ist, vor allem im Zeitschriftenbereich, stark im Ausland engagiert.

Abbildung 6: Medienaktivitäten der Hubert Burda Media Holding GmbH in Deutschland



Quelle: KEK 2015, S.166.

3.6.1.2 Nicht markenbezogene Online-Aktivitäten

Neben Online-Angeboten, die als Ergänzung zu den Produkten im Bereich der klassischen Medien entwickelt und präsentiert werden, engagieren sich die großen Medienkonzerne auch bei Online-Aktivitäten, die damit

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht direkt verknüpft sind, und erweitern auf diese Weise ihr Geschäftsmodell. Beispielhaft kann dies an ProSiebenSat.1 und RTL dargestellt werden.[480]

Schon 2006 hat die RTL-Tochtergesellschaft RTL Interactive das Videoportal Clipfish.de gegründet. Zunächst war es als Gegengewicht zu YouTube gedacht. Ab 2013 gab es eine Neuorientierung; statt User-generated Content wurde mehr professionell produziertes Bewegtbild präsentiert. Heute gehören zum Portfolio von RTL zahlreiche Portale mit professionell produzierten Videos, u. a. Comedyrocket.de, die Social TV-Plattform Dooloop.tv, das Onlineportal Frauenzimmer.de, die Plattform Kochbar.de, das Promi-Portal VIP.de, die Fashion Site Blogwalk.de und Sport.de. Sie werden vornehmlich durch Werbung finanziert, die das RTL-Tochterunternehmen IP Deutschland vermarktet. 2011 hat RTL auch die Netzathleten.net GmbH erworben, die Onlineplattformen wie gesuendernet.de, urbanlife.de und businessandmore.de betreibt.

Zu den Aktivitäten von ProSiebenSat.1 gehören sehr viel mehr Onlineportale, die nicht unmittelbar mit Medieninhalten zu tun haben. Zu den Beteiligungen gehören etwa 50 Websites, darunter Preisvergleichsportale aus den Bereichen Auto, Versicherungstarife, Handytarife, Stromtarife oder Reisen, das Wetterportal wetter.com und verschiedene Games-Seiten. Eine Strategie des Unternehmens richtet sich auf den Erwerb von oder die Beteiligung an Unternehmen aus dem Bereich E-Commerce. Beispiel hierfür ist der Onlinehändler Zalando, mit dem ProSiebenSat.1 einen Media-for-Equity-Deal abgeschlossen und in seinen Programmen preisgünstige TV-Spots ermöglicht hat und im Gegenzug für den Fall eines Börsengangs eine Beteiligungsoption sichern konnte. So konnte mit Hilfe massiver TV-Werbung der Umsatz von Zalando von 6 Mio. Euro im Jahre 2009 auf 1,76 Mrd. Euro im Jahr 2013 gesteigert werden. Mit diesem Modell kann ProSiebenSat.1 auch bei anderen Beteiligungen versuchen, die nicht verkauften Werbeplätze zu nutzen.

Einen etwas weiteren Blick auf die Online-Aktivitäten der größeren Medienkonzerne bietet eine Zusammenstellung der Unternehmensberatung OC&C. Insgesamt werden 2016 von den elf berücksichtigten Unternehmen 434 Aktivitäten verzeichnet. Gut ein Drittel davon ist der Werbung zuzurechnen, ein Viertel sind Business-to-Business-Dienste, bei denen gegenüber dem Vorjahr auch der größte Zuwachs zu verzeichnen ist (Tab. 89). Mit Blick auf die Entwicklung gegenüber dem Vorjahr wird deutlich, dass es nicht immer nur neue Angebote gibt, sondern auch zahlreiche Aktivitäten wieder eingestellt werden.

Weiteren Aufschluss gibt die Zuordnung nach Unternehmen. Hier wird erkennbar, dass Axel Springer mit der Vielzahl seiner Aktivitäten führend ist und bereits mehr als 60 Prozent des Umsatzes mit digitalen Angeboten erzielt (vgl. Tab. 90; der Bertelsmann-Konzern ist mit Gruner+Jahr und RTL getrennt enthalten). Es folgen ProSiebenSat.1, Hubert Burda Media und Ströer Media SE. Dieses Unternehmen, das von der Vermarktung von Werbeflächen für Plakatwerbung kommt, hat sich in den letzten Jahren gerade im Online-Bereich dramatisch entwickelt.[481] Mit dem Einstieg in die Online-Werbung hat es die Wertschöpfung zunächst horizontal erweitert. Mit der Übernahme des Portals T-Online ist es in die redaktionelle Gestaltung und damit die vorgelagerte Wertschöpfungsstufe eingestiegen. Zudem hat Ströer seine Wertschöpfungskette auch in den nachgelagerten Bereich erweitert z. B. durch den Erwerb des Startups Foodist, das mit Delikatessen handelt.

480 Vgl. zum Folgenden Rinsum 2016.
481 Vgl. zum Folgenden Lipinski 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 89: Geschäftsmodelle der Online-Aktivitäten deutscher Medienunternehmen 2016

Geschäftsmodell	Zahl der Aktivitäten	Anteil in Prozent	Abgang 2015-16	Zugang 2015-16
Werbung	151	35	-9	15
B2B-Services	121	28	-6	27
B2C-Services	80	18	-6	20
B2C-Verkauf physischer Güter	53	12	-4	10
B2C-Paid Content	19	4	-2	5
Sonstige	10	2	0	0

Beim Geschäftsmodell Werbung sind Display (CPM), Search (CPx) und Lead Generation eingeschlossen.
Einbezogen sind die nicht markenbezogenen Online-Aktivitäten von Axel Springer, Burda, Gruner+Jahr, Georg von Holtzbrinck, Madsack, ProSiebenSat.1, RTL Gruppe, DuMont Mediengruppe, Ströer, Funke Mediengruppe, Rheinische Post.
Unternehmen, an denen mehrere Medienhäuser beteiligt sind, sind doppelt gezählt (z. B. AdAudience).
Inkl. Beteiligungen von Inkubatoren und Fonds, die zu mindestens 50 % vom Medienhaus gehalten werden.
Quelle: OC&C 2016, S. 15.

Tabelle 90: Nicht markenbezogene Online-Aktivitäten ausgewählter Medienkonzerne 2016

	Gesamtzahl der nicht marken-bezogenen Aktivitäten	Prozent der hier erfassten Aktivitäten	Abgang 2015-16	Zugang 2015-16	Digitaler Umsatzanteil 2015 in Prozent
Axel Springer	90	21	-8	19	62
ProSiebenSat.1	83	19	-4	16	26
Hubert Burda Media	46	11	-7	5	51
Ströer Media SE	44	10	0	12	30
Gruner+Jahr	35	8	-2	6	–
Verlagsgr. Georg v. Holtzbrinck	35	8	-2	4	7
Mediengruppe RTL	30	7	0	2	8
Funke Mediengruppe	21	5	0	6	–
Rheinische Post Mediengruppe	21	5	-2	5	–
DuMont Mediengruppe	18	4	-1	0	17
Verlagsgesellschaft Madsack	11	3	-1	2	–

Quelle: OC&C 2016, S. 7.

3.6.1.3 Internationalisierung

Der Rückgang der Nachfrage, die Fragmentierung des Angebots und zunehmende Wettbewerbsintensität auf den heimischen Medienmärkten haben die großen Medienkonzerne schon seit Jahren veranlasst, ihren Blick auf ausländische Medienmärkte zu richten. Die entsprechenden Strategien von Bertelsmann, Bauer Media Group, ProSiebenSat.1, Axel Springer und Hubert Burda Media sind wiederholt analysiert worden.[482] Danach

482 Vgl. zum Folgenden Sjurts/Stube 2014.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

war die überwiegende Strategie des Markteintritts die Akquisition einheimischer Unternehmen bzw. die Gründung von Tochtergesellschaften. Im Zeitschriftenbereich hatten zudem Kooperationen in Form von Beteiligungen an lokalen Unternehmen oder Gründung von Gemeinschaftsunternehmen eine hohe Bedeutung. Über alle Medienteilmärkte hinweg war die Dominanz lokal abgestimmten Vorgehens zu beobachten, nach dem Prinzip „think global – act local“. Denn bei ihren Internationalisierungsbemühungen müssen die deutschen Unternehmen berücksichtigen, dass Medienprodukte kulturgebundene Güter sind, die an die länderspezifischen Bedürfnisse angepasst werden müssen. Dies gilt bei textgebundenen, vorwiegend informativen Medienprodukten noch stärker als bei unterhaltenden.

Anhand der Geschäftszahlen für 2015 ist erkennbar, wie unterschiedlich weit die größten deutschen Medienkonzerne ihre Internationalisierung getrieben haben (vgl. Tab. 91). Die Bertelsmann SE, zu der auch der Zeitschriftenverlag Gruner+Jahr und eine Mehrheitsbeteiligung an der RTL Group gehört, ist in etwa 50 Ländern tätig und erzielt gut drei Viertel ihres Umsatzes im Ausland. Auch die Bauer Media Group ist in 20 Ländern aktiv und erzielt dort fast zwei Drittel des Umsatzes, insbesondere mit Zeitschriften, aber auch mit Hörfunk und Online-Angeboten.

Teilweise lassen sich im Ausland auch Kooperationen zwischen Medienkonzernen beobachten, die auf dem deutschen Markt Wettbewerber sind. So hat Burda in Thailand eine Lizenzausgabe von Axel Springers „Auto Bild“ publiziert, und von der Zeitschrift „Joy“ gab es Ausgaben für Rumänien von Axel Springer und für Russland und Tschechien von Burda.[483]

Tabelle 91: Auslandsumsätze der größten deutschen Medienkonzerne 2015

	Konzernumsatz in Mio. EUR	davon Auslandsumsatz	
		in Mio. EUR	in Prozent
Bertelsmann SE	17.141	13.044	76,1
Bauer Media Group	2.316	1.519	65,6
Axel Springer SE	3.295	1.574	47,8
Hubert Burda Media	2.211	563	25,5
ProSiebenSat.1 Media SE	3.261	525	16,1

Quellen: Bertelsmann 2016; Bauer Media Group, Pressemitteilung vom 23.9.16; ProSiebenSat.1 2016; Axel Springer 2016; Hubert Burda Medien 2016.

3.6.2 Meinungsmacht

Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner Konstruktion darauf ausgerichtet ist, Binnenpluralismus und damit Meinungsvielfalt institutionell zu sichern, sind die privatwirtschaftlichen Medien auf Außenpluralismus auf dem Meinungsmarkt verwiesen. Bisher wird allerdings insbesondere für das Fernsehen eine besondere Meinungsmacht angenommen, da bei starker Konzentration auf dem Zuschauermarkt eine vorherrschende Meinungsmacht entstehen kann. Und wenn man die Zuschaueranteile ansieht, kann man beim privaten Fernsehen trotz der zahlreichen angebotenen Programme von einer dominanten Stellung von ProSiebenSat.1 und RTL sprechen. Vor diesem Hintergrund hatten 2006 das Bundeskartellamt und die Kommission zur Ermittlung

483 Sjurts/Stube 2014, S. 165.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Konzentration im Medienbereich (KEK) die Übernahme von ProSiebenSat.1 durch den Axel Springer Verlag untersagt.[484]

Angesichts der Entwicklung der Mediennutzung und des übrigen Medienangebots stellt sich allerdings die Frage, ob es nicht angemessen wäre, neben der Fernsehnutzung auch die Bedeutung der Nutzung anderer Medien, auch des Internets, zur Bestimmung der Meinungsmacht in den Blick zu nehmen.[485] Ein Ansatz dazu liegt mit dem oben beschriebenen MedienVielfaltsMonitor der Landesmedienanstalten vor. Dabei wird im ersten Schritt das Meinungsbildungsgewicht der verschiedenen Mediengattungen bestimmt; dazu dienen zwei Indikatoren, die Tagesreichweite des Mediums für informierende Mediennutzung sowie der Anteil der Befragten, die das Medium als wichtigste Informationsquelle bezeichnen.[486]

Im zweiten Schritt werden auf der Basis verschiedener etablierter Marktstudien die Reichweiten der Medienangebote in den einzelnen Medienmärkten bestimmt und dann den jeweiligen Medienunternehmen zugerechnet.[487] Auf diese Weise wird eine Maßzahl gewonnen, mit der die Stellung der Medienunternehmen auf den verschiedenen Medienmärkten berücksichtigt und zu einem Indikator für Marktanteile am Meinungsmarkt verrechnet werden kann. Die daraus ermittelten Anteile der 15 führenden Medienkonzerne (die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten der ARD wurden zur Vereinfachung zu einer einzigen Einheit zusammengefasst) sind in Tabelle 92 wiedergegeben. Zusammen wird ihnen damit zwischen 80 Prozent des Meinungsmarktes im Jahre 2013 und 76 Prozent im Jahre 2016 zugerechnet. Diese Abnahme ist im Wesentlichen damit zu erklären, dass das Gewicht von Fernsehen und Zeitungen abgenommen und das des Internets zugenommen hat. Es sind zwar fast alle hier aufgeführten Unternehmensgruppen auch im Internet aktiv, aber sie haben dort eine weniger herausragende Stellung als bei den traditionellen Medien.

Noch deutlicher wird die Konzentration am Meinungsmarkt bei Betrachtung der ersten fünf Rangplätze, die im ersten Halbjahr 2013 60 Prozent auf sich vereinigten. Bei langsam abnehmender Tendenz sind es im 1. Halbjahr 2016 immer noch 57 Prozent des auf diese Weise modellhaft abgebildeten Meinungsmarktes.

484 Nachdem der Axel Springer Verlag dagegen Rechtsmittel eingelegt hatte, hat 2014 das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Untersagung durch die KEK unrechtmäßig erfolgt ist; s. o. Kapitel 1.4.4.2.5.
485 Vgl. auch KEK 2015, S. 43-62.
486 Siehe dazu Kapitel 3.5, insbesondere Tabelle 85.
487 Vgl. ALM 2016c, S. 4.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 92: Anteile der Medienkonzerne am Meinungsmarkt 2013 bis 2016 (in Prozent)

Unternehmensgruppe	Anteil am Meinungsmarkt							Veränderung
	1. Hj. 2013	2. Hj. 2013	1. Hj. 2014	2. Hj. 2014	1. Hj. 2015	2. Hj. 2015	1. Hj. 2016	1. Hj 2013 bis 1. Hj. 2016
ARD	22,6	22,4	22,7	22,4	22,4	22,0	21,8	-0,8
Bertelsmann	13,3	12,8	12,6	12,4	12,4	12,3	12,1	-1,2
Springer	9,0	9,3	8,9	8,5	7,9	7,9	7,9	-1,1
ZDF	7,2	7,3	7,8	7,2	7,5	7,4	7,8	0,6
ProSiebenSat.1	7,8	7,9	7,7	7,8	8,0	8,3	7,6	-0,2
Burda	2,4	2,5	2,6	2,8	2,7	2,8	2,9	0,5
Medien Union	2,8	2,5	2,6	2,3	2,5	2,5	2,5	-0,3
Funke	2,0	2,2	2,8	2,6	2,5	2,3	2,4	0,4
Bauer	2,9	3,0	2,9	2,9	2,5	2,3	2,4	-0,5
DuMont Schauberg	1,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	1,7	0,0
Tele München Gruppe	1,9	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	-0,3
United Internet	1,7	1,7	1,6	1,9	1,6	1,6	1,6	-0,1
Madsack	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	-0,1
Wolff & Sohn	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	0,1
Ströer (2013: Telekom)	1,6	–	–	–	–	1,1	1,2	–

Quelle: ALM (2016b): MedienVielfaltsMonitor: Ergebnisse 1. Halbjahr 2016, S. 12.

3.6.3 Recht und Regulierung

Die beobachtbaren Entwicklungen der Branchenstruktur auf den Medienmärkten führen regelmäßig zu Auseinandersetzungen über ihre Relevanz aus Sicht des Kartellrechts sowie über ihre Bedeutung aus der Perspektive einer medienrechtlichen Vielfaltskontrolle. Die beiden Rechtsbereiche überlappen sich naturgemäß in ihren Anwendungsbereichen, weisen aber unterschiedliche Regulierungsziele auf: Während das Kartellrecht den Markt und fairen Wettbewerb schützt, zielt die medienrechtliche Konzentrationskontrolle vor allem auf die Gewährleistung der Meinungsvielfalt (im Rundfunk) ab. Zwar kann es Korrelationen zwischen oligopolen Medienmärkten und begrenzter Vielfalt geben, zwingend oder kausal ist dies aber nicht. Und umgekehrt bedeutet ein Medienmarkt mit vielen Akteuren nicht zwingend, dass auch die Gesamtheit der Meinungen in den Medien abgebildet wird. Die insoweit überlappenden, aber nicht kohärenten Betrachtungsgegenstände und Ziele von Kartell- und Medienrecht können auch in der Praxis zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Bewertung führen. Hier sind insbesondere Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern zu identifizieren, die den Anforderungen an zulässige Mischverwaltung gerecht werden.[488] Relevante Entwicklungen betrafen in den letzten Jahren neben traditionellen Fusionen und Kooperationsplänen in klassischen Medienbereichen vor allem Formen der vertikalen Integration von Geschäftsbereichen innerhalb einzelner Unternehmen (z. B. den Kauf von redaktionell betreuten Webportalen durch den Werbevermarkter Ströer; die Verschränkung von Google Ads, Google Maps oder Google Shopping und der Google Suche; der Betrieb des Werbenetzwerks

488 Vgl. dazu Dreyer/Oermann/Schulz 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Facebook Ads und der Netzwerkplattform; die Integration von Betriebssystem, App-Stores und eigenen App-Angeboten). Insbesondere Letztere sind es, die die derzeitige auf Rundfunk fokussierte Konzentrationskontrolle dann nicht beachtet, wenn das entsprechende Unternehmen keine relevanten Beteiligungen an Rundfunksendern hält. Vor dem Hintergrund der oben angesprochenen Einflusspotenziale insbesondere von Plattformanbietern und Social Media-Intermediären (s. Kap 1.4.4 und 2.3.3) rücken diese allerdings zunehmend in den Blick von Medienpolitik und -regulierung. Dabei arbeitet das gesetzliche Kartellrecht – aufgrund der bestehenden gesetzlichen Vorgaben auf nationaler wie auf EU-Ebene – nach wie vor mit sachlichen, räumlichen und zeitlichen Marktabgrenzungen; gerade der sachlich relevante Markt aber kann bei Plattformen in mehrseitigen Märkten, aber auch mit Blick auf andere Märkte, in denen ein Medienunternehmen parallel aktiv ist, nicht immer alle für ein Unternehmen und die kartellrechtliche Beurteilung relevanten Marktlogiken berücksichtigen (etwa die Relevanz einer Marktbeherrschung inkl. starker Lock-In-Effekte bei Netzwerkplattformen bei der kartellrechtlichen Beurteilung der Bündelung von mobilen Betriebssystemen mit bestimmten Apps). Insoweit sind zukünftige Herausforderungen nicht nur auf die Frage der sachlichen Ausweitung einer medienrechtlichen Vielfaltskontrolle beschränkt, sondern betreffen auch die Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer Gesamtbetrachtung aller unternehmensrelevanten Märkte im Kartellrecht, inklusive aller dortigen direkten und indirekten Netzwerkeffekte.[489] Dabei spielen zunehmend auch Fragen datenbasierter Geschäftsmodelle eine wichtige Rolle.[490] Auch auf (verschiedenen) datengetriebenen Märkten sind Übernahmen und Fusionen beobachtbar, die dabei neben den kartellrechtlichen Aspekten auch Relevanz aus Blick der verfassungsrechtlich gebotenen Gewährleistung von Meinungsvielfalt aufweisen, z. B. die Übernahme von WhatsApp und Instagram durch Facebook, von LinkedIn durch Microsoft oder die bereits 2006 und 2008 erfolgten Übernahmen von YouTube und DoubleClick durch Google.

3.6.3.1 Kartellrechtliche Auflagen für öffentlich-rechtliches VoD-Angebot „Germany's Gold"

Im April 2011 kündigten ARD und ZDF an, gemeinsam mit ihren kommerziellen Produktionstöchtern eine Video-on-Demand-Plattform aufzubauen, die den Nutzern sämtliche verfügbaren Programminhalte entgeltlich oder werbefinanziert anbietet. Im März 2013 meldete das Bundeskartellamt nach Prüfung der Marktsituation sowie der Kooperationsverträge Bedenken gegenüber dem Vorhaben an.[491] Zum einen bewertete die Behörde kritisch, dass die gemeinsame, entgeltliche Online-Vermarktung von Videos durch Wettbewerber Preisabsprachen und bestimmte Exklusivitätsvereinbarungen vorsah. Zum anderen bewertete es das geplante Angebot als Substitutionswettbewerb, da die eingestellten Inhalte durch Rundfunkgebühren subventioniert worden seien. Die vom Kartellamt vorgebrachten Kritikpunkte hätten theoretisch gelöst werden können, den Betrieb einer den Anforderungen entsprechenden Plattform bezeichneten ARD und ZDF aber als nicht wirtschaftlich. Im Herbst 2013 beschlossen die Kooperationspartner, das Projekt aufzugeben.

3.6.3.2 Untersagung des privatrechtlichen VoD-Angebots „Amazonas"

Bereits 2011 hatte das Bundeskartellamt das Vorhaben der Sendergruppen ProSiebenSat.1 und RTL Group Deutschland untersagt, ein Gemeinschaftsunternehmen mit der Erstellung eines gemeinsamen, kostenlosen Video-on-Demand-Angebots („Amazonas") zu betrauen. Das Kartellamt stützte seine Entscheidung auf die Einschätzung, dass durch das Angebot das marktbeherrschende Duopol der beiden Sendergruppen im Fernsehwerbemarkt verstärkt würde. Die Vorteile einer solchen Plattform – Netflix war kurz vor dem Markteintritt

489 Vgl. Monopolkommission, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitaler Märkte, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB, 2015.
490 Vgl. Monopolkommission, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitaler Märkte, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB, 2015, S. 44 ff.
491 Vgl. http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Kartellverbot/2015/B6-81-11.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

– würden diese Nachteile für den Wettbewerb nicht aufwiegen.[492] Zudem sei das Angebot zwar offen für weitere Fernsehveranstalter, nicht aber für andere Unternehmen mit einem Interesse an der Bereitstellung von audiovisuellen Inhalten. Die beiden Sendergruppen gingen gerichtlich gegen die Entscheidung des BKartA vor, das OLG Düsseldorf beurteilte die Untersagung aber als rechtmäßig.[493]

3.6.3.3 Weitere relevante Entscheidungen und Verfahren

Zur nachträglichen Feststellung der Unrechtmäßigkeit der KEK-Untersagung der ProSiebenSat.1-Springer-Fusion s. oben Kap. 1.4.4. Zu den kartellrechtlichen Ermittlungen der EU-Kommission gegen Google siehe oben Kap. 2.3.2.

3.7 JUGENDMEDIENSCHUTZ

Jugendmedienschutz zielt traditionell auf die Minimierung medieninduzierter Entwicklungsrisiken bei Kindern und Jugendlichen ab – damit haben gesetzliche Vorgaben eine hohe Relevanz für die Medienordnung, verpflichten sie doch den Medienanbieter zur Implementierung von Schutzmechanismen oder – in besonders drastischen Fällen – zum Absehen von bestimmten Angeboten. Aus dem Grundgesetz wird ein staatlicher Jugendschutzauftrag gelesen, der auf die Gewährleistung einer von schädlichen Medieninhalten möglichst unbeeinträchtigten Entwicklung hin zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gerichtet ist. Dieser Schutzauftrag wird einerseits durch Normen des Strafrechts realisiert, andererseits haben sowohl Bundes- als auch Landesgesetzgeber medienspezifische Vorschriften geschaffen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben eines effektiven Jugendmedienschutzes Rechnung tragen sollen.

Ein entscheidender Beitrag im Jugendmedienschutz wird also zunächst durch die allgemeinen strafrechtlichen Vorschriften geleistet. Dabei sind insbesondere die §§ 184 ff. (Verbreitung von Pornographie) und § 131 (Gewaltverherrlichung) StGB[494] von Relevanz. Diese Regelungen differenzieren nicht grundsätzlich nach unterschiedlichen Verbreitungswegen; § 184d StGB weist aber spezifisch auf die Strafbarkeit der Verbreitung über Rundfunk und Telemedien hin. Nach § 184 StGB ist die Verbreitung pornographischer Schriften insbesondere an Minderjährige unter Strafe gestellt. Den Schriften stehen gem. § 11 Abs. 3 StGB Ton- und Bildträger, Datenspeicher, Abbildungen und andere Darstellungen gleich, so dass generell alle Darstellungen erfasst werden, die unmittelbar oder durch Hilfsmittel wie Bildschirme, Abspielgeräte o. Ä. wahrnehmbar sind. Gemäß § 131 StGB ist grundsätzlich jede Handlung strafbar, die sich auf Schriften bezieht, die grausame oder sonst unmenschliche Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder menschenähnliche Wesen in einer Art schildern, die eine Verherrlichung oder Verharmlosung solcher Gewalttätigkeiten ausdrückt oder die das Grausame oder Unmenschliche des Vorgangs in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellt. Zielrichtung der strafrechtlichen Vorgaben ist dabei aber neben dem Schutz der Jugend vor Inkontaktkommen mit ungeeigneten Inhalten vor allem der Opferschutz und der Schutz der öffentlichen Ordnung.

492 http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2011/18_03_2011_RTL_Pro7Sat1_Untersagung.html;jsessionid=AC1827E8EF5EB07EAD300F40A8C3DC53.1_cid387?nn=3591568.
493 OLG Düsseldorf, Urteil vom 08.08.2012, Az. VI-Kart 4/11 (V).
494 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998, BGBl. I S. 3322, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4.11.2016, BGBl. I S. 2460.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die spezialgesetzlichen Regelungen zum Jugendmedienschutz differenzieren dagegen nach unterschiedlichen Verbreitungswegen: Für Trägermedien und öffentliches Vorführen (v. a. Kino) gilt das JuSchG[495], für Rundfunk und Telemedien gilt der JMStV[496]. Die Gesetzeswerke sehen an mehreren Stellen institutionelle Übergabepunkte bzw. Übernahmevorgaben vor und vermehrt sind Selbstkontrollen in beiden Ordnungsrahmen aktiv (USK und FSK haben JMStV-Anerkennungen erhalten; die Freigaben der FSF gelten auch für den Telemedien-Bereich) – ein medienübergreifender, konvergenter Jugendmedienschutzrahmen wird damit aber derzeit nicht geleistet. In Deutschland existieren zwei Jugendschutzsysteme, die unterschiedlichen Regulierungsansätzen folgen. Reformdiskussionen drehen sich vor diesem Hintergrund vor allem um die Vereinheitlichung und Modernisierung der Ordnungsrahmen.

Auf europäischer Ebene sehen sekundärrechtliche Vorgaben Jugendschutzregeln vor allem in der AVMD-Richtlinie vor; daneben sind die Mitgliedstaaten zur Umsetzung jugendschutzspezifischer Strafrechtsrahmen verpflichtet. Vor dem Hintergrund einer im Mai 2012 veröffentlichten Strategie der EU-Kommission für ein besseres Internet für Kinder[497] haben sich sowohl durch die EU initiierte[498] als auch industrieeigene[499] Foren für den Erfahrungsaustausch gebildet, die angemessene Reaktionen auf aktuelle Herausforderungen diskutieren.

3.7.1 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

Die letzten Jahre waren in der Jugendmedienschutzpolitik von Bund und Ländern geprägt von dem Willen, die beiden gesetzlichen Regelungen besser an die aktuellen Herausforderungen, die sich durch neue Angebote und sich verändernde Nutzungspraktiken ergeben, anzupassen.

3.7.1.1 JMStV-Novelle 2016

Nach einer gescheiterten Ratifizierung einer größeren – und nicht unumstrittenen – Reform des JMStV Ende 2010 haben die Bundesländer in den letzten Jahren einen erneuten Versuch der Novellierung des Jugendschutzrahmens für Rundfunk und Telemedien unternommen. Nach der Veröffentlichung von Eckpunkten wurden die Länderpläne in einem mehrstufigen öffentlichen Konsultationsprozess in einen Entwurf überführt, der mehrfach deutliche Reaktionen auf die im Konsultationsverfahren geäußerte Kritik aufwies. Die zum 1. Oktober 2016 in Kraft getretenen Änderungen des JMStV drehen sich schwerpunktmäßig um eine bessere Verzahnung mit dem JuSchG und um eine Verlagerung von Einzelentscheidungen bei der Beurteilung von technischen Schutzmaßnahmen auf die Ebene der anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen. Im Bereich der Beurteilungsverfahren für Jugendschutzprogramme öffnet die Novelle auch Antragsverfahren für eine Teilanerkennung (z. B. Whitelists) sowie für geschlossene Systeme. Letzteres kann etwa für Jugendschutzfeatures auf Konsolen oder innerhalb einzelner Plattform- oder App-Angebote Relevanz entfalten. Für die im JMStV nun vorgesehene abschließende Übernahme von durch die KJM bestätigten JMStV-Altersklassifizierungen für Trägermedien durch die Obersten Landesjugendbehörden, für die auch eine Änderung des JuSchG nötig ist, hat der Bund im Rahmen der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz angekün-

---

495 Jugendschutzgesetz vom 23.07.2002, BGBl. I S. 2730, zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 33 des Gesetzes vom 18.07.2016, BGBl. I S. 1666.

496 Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) in der Fassung des Neunzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Neunzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).

497 EU-Kommission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - European Strategy for a Better Internet for Children, 2.5.2012, COM(2012) 196 final.

498 CEO Coalition to make the Internet a better place for kids, vgl. https://ec.europa.eu/digital-single-market/ en/self-regulation-better-internet-kids.

499 ICT Coalition for children online, http://ictcoalition.org.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

digt, eine JuSchG-Novelle vorzulegen, die eine verfassungsgemäße Übernahme der Alterseinstufungen ermöglicht.[500] Von Stakeholdern wurde die JMStV-Novelle als ein Schritt in die richtige Richtung gewertet, es fehle aber weiterhin an großen Entwürfen für eine konvergente Weiterentwicklung. Im JuSchG gab es im Berichtszeitraum keine signifikanten Änderungen.

3.7.1.2 Reform des Sexualstrafrechts

Mit einer größeren Reform des Sexualstrafrechts[501] setzte der Bundesgesetzgeber noch ausstehende Ratifizierungen von Einzelvorschriften aus Europarats-Übereinkommen und einer EU-Richtlinie um.[502] Mit der Neufassung von Verschaffungs- und Verbreitungstatbeständen und der ausdrücklichen Einbeziehung von medialer Verbreitung bestimmter pornographischer Schriften wurden auch medienrelevante Tatbestände erneuert: So wurde der Anwendungsbereich der §§ 184b und 184c StGB auf Schriften erweitert, die auch die Wiedergabe von teilweise unbekleideten Kindern und Jugendlichen in unnatürlich geschlechtsbetonter Körperhaltung zum Gegenstand haben. Zudem wurden ausdrückliche Regelungen eingeführt, die die Strafbarkeit der Verbreitung von pornographischen Inhalten nach §§ 184 bis 184c StGB mittels Rundfunk oder Telemedien vorsieht. Auch wurde das Abrufen von kinder- oder jugendpornographischen Schriften im Sinne der §§ 184b, 184c StGB mittels Rundfunk oder Telemedien ausdrücklich in die Strafbarkeit einbezogen. Eine weitere Erweiterung erfasste den § 201a StGB, wonach der Anwendungsbereich der strafverschärften Vorschrift nunmehr auch die Weitergabe von Bildaufnahmen umfasst, „die Personen in einer Weise zeigen, die geeignet ist, deren Ansehen erheblich zu schaden". Daneben ist die unbefugte Herstellung oder Übertragung von Aufnahmen unter Strafe gestellt, „die die Hilflosigkeit einer anderen Person zur Schau stellt". Damit ist die Einschätzung der Befugnis einer Aufnahme zum Zeitpunkt der Herstellung entscheidend für eine mögliche Strafbarkeit des Aufnehmenden. Kritisiert wurde an dieser Erweiterung, dass dadurch die Bewertung der Berechtigung zur Aufnahme auf Grundlage zivilrechtlicher Wertungen aus dem Bildnis- und Persönlichkeitsschutzrecht ausschlaggebend sind, die als medienrechtliches Spezialwissen gelten. Für die Abschätzbarkeit der strafrechtlichen Relevanz etwa der Tätigkeit von Foto- oder Videojournalisten wird darin ein Unsicherheitsfaktor gesehen.

3.7.2 Relevante Gerichtsentscheidungen

3.7.2.1 VGH Hessen zur Beschäftigungspflicht der Selbstkontrolle bei Beanstandungen über nicht-vorlagefähige Sendungen

Eine im Jahr 2010 gesendete „Big Brother"-Sendung wurde im Nachgang von der zuständigen LPR Hessen aufgrund ihrer Entwicklungsbeeinträchtigung beanstandet. Der Sender hatte die entsprechende Episode vorab nicht der FSF vorgelegt, da es sich um ein tagesaktuelles Format handelte, für das eine Vorabvorlage aus Zeitgründen nicht in Frage kommt. Der Sender klagte auf Feststellung der Unzulässigkeit der Beanstandung, da im Rahmen eines Verfahrens zunächst die FSF mit der Bewertung der Sendung zu befassen sei. Im Mai 2015 bestätigte der Hessische Verwaltungsgerichtshof[503] als Berufungsinstanz das vorausgegangene Urteil des VG Kassel[504], wonach Medienaufsichtsbehörden ohne die vorherige Einschaltung der FSF tagesaktuelle Fern-

500 Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Endbericht, 2016, S. 12f.
501 Neunundvierzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches - Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht vom 21.01.2015, BGBl. I S. 10.
502 Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (ETS 201 – Lanzarote-Konvention); Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (ETS 210 – Istanbul-Konvention); Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornographie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, ABl. EG Nr. L 335 vom 17.12.2011, S. 1; Nr. L 18 vom 21.1.2012, S. 7.
503 Hess. VGH, Urteil vom 7.5.2015, Az. 8 A 256/14.
504 VG Kassel, Urteil vom 31.10.2013 - 1 K 391/12.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sehformate nicht wegen eines Verstoßes gegen den Jugendmedienschutz beanstanden dürfen. Der Regelungsansatz des JMStV stelle die freiwillige Selbstkontrolle in den Vordergrund und verlange bei nicht vorlagefähigen Sendungen insoweit zunächst eine von der Landesmedienanstalt herbeigeführte Entscheidung einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle. Erst wenn die Selbstkontrolle entschieden hat, stehen der aufsichtsführenden Landesmedienanstalt weitere Verfahrensschritte zu, etwa die Überprüfung der Einhaltung der Entscheidungsspielräume durch die Selbstkontrolle.

3.7.2.2 BGH zu Löschungsanspruch intimer Bilder nach Beziehungsende

Nach dem Ende einer Beziehung stehen den Partnern gegenseitige Ansprüche auf Löschung intimer Fotos zu, hat der BGH im Herbst 2015 entschieden.[505] Ändert sich der Situationszusammenhang von intimen, höchstpersönlichen Fotos nach der an und für sich rechtmäßigen Aufnahme, kann die nach Beziehungsende weiter andauernde Verfügungsgewalt über derartige Aufnahmen zu einem Ausgeliefertsein führen, was eine Persönlichkeitsrechtsverletzung begründen kann. Soweit die Fotos durch einen Akt der Selbstoffenbarung in den Besitz des Partners gelangt sind, kann daraus die konkludente Einwilligung gelesen werden, dass der Verbleib der Fotos nur für den Zeitraum der Beziehung gestattet sein sollte. Die Entscheidung ist vor allem im Hinblick auf das Phänomen des sog. Sexting, d. h. dem Zusenden intimer, meist selbst angefertigter Aufnahmen zwischen Sexualpartnern, praxisrelevant.

3.7.3 Reformdebatten

Angesichts der in den letzten 10 Jahren erfolgten überschaubaren Reformfortschritte im Jugendmedienschutz haben sich an vielen Stellen untergesetzliche Verfahren, Instrumente und Funktionalitäten (weiter-)entwickelt, die auch in konvergenten Medienumgebungen Schutzmöglichkeiten bieten. Erkennbar ist, dass vor allem aufgrund des vielfältigen Austauschs aller Stakeholder und vielfacher Kooperationen zwischen zwei oder mehr Beteiligten prinzipiell Einigkeit über gute Praktiken im digitalen Jugendschutz besteht.[506]

3.7.3.1 EU-Vorschläge für Jugendschutzvorgaben in einer novellierten AVMD-Richtlinie

Der von der EU-Kommission vorgestellte Entwurf einer AVMD-Richtliniennovelle sieht als einen Modernisierungsschwerpunkt die Vorgaben zum Jugendmedienschutz vor. Der Entwurf beinhaltet, dass die bisher für lineare Mediendienste geltenden Vorgaben auf non-lineare Angebote ausgeweitet werden und so Schutzstandards für Fernsehübertragungs- und Abrufdienste angeglichen werden. In linearen wie non-linearen Angeboten dürfen Sendungen, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können, nur so bereitgestellt werden, dass sichergestellt ist, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können. In einem geplanten neuen Art. 6a verleiht der Kommissionsentwurf daneben technischen Lösungen zur transparenten Information der Endnutzer über beeinträchtigende Inhalte inklusive der möglichen Nutzung von Inhaltedeskriptoren. Mit Blick auf Werbung für Alkohol und HFSS-Nahrungsmittel, d. h. Nahrungsmittel mit hohen Fett-, Salz- oder Zuckergehalt, sieht der Entwurf die Aufstellung von Verhaltenskodizes im Rahmen von Selbst- und Koregulierung vor. Für sog. Videoplattformdienste enthält der Richtlinienentwurf zudem spezifische Jugendschutzanforderungen. Nach Art. 28a sollen diese Dienste durch die Mitgliedstaaten zu geeigneten Maßnahmen verpflichtet werden, die Kinder und Jugendliche vor beeinträchtigenden und alle Nutzerinnen und Nutzer vor rassistischen Inhalten schützen. Zu den geeigneten Maßnahmen zählt der Entwurf insbesondere das Verbot von Hate Speech in den AGB, effektive Bewertungs-

505 BGH, Urteil vom 13.10.2015, Az. VI ZR 271/14.
506 Vgl. Dreyer, Vielfältige Harmonie, Europäische Trends im Jugendmedienschutz und Kooperationen als Option faktischer Harmonisierung, tv diskurs 1/2016, http://fsf.de/data/hefte/ausgabe/75/dreyer_harmonisierung_052_tvd75.pdf.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

, Melde- und Anzeigesysteme inklusive Rückmeldeverfahren, Altersüberprüfungssysteme sowie Kontrollmöglichkeiten für Eltern. In eine ganz ähnliche Richtung gehen die Empfehlungen der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz.[507]

3.7.3.2 Jugendschutzdiskussionen durch Entgrenzung von öffentlicher und privater Kommunikation

Mit der Vielzahl neuer Angebote im Bereich der Onlinemedien sind in vielen Fällen auch problematische Nutzungspraktiken aus Sicht des Jugendmedienschutzes offenbar und Inhalt medienpolitischer Diskussionen geworden. Die beiden zentralen neueren Problemlagen sind dabei Formen der Selbstoffenbarung von Minderjährigen über diese neuen Dienste und Angebote sowie die vermehrte Nutzung multimedialer Individualkommunikation. Beide Phänomene stellen klassischen Jugendmedienschutz vor Herausforderungen, soweit dessen Regelungsansatz sich in erster Linie auf das Rezipieren massenmedialer Inhalte konzentriert.[508] Im Hinblick auf problematische Formen der Selbstoffenbarung waren Live-Streaming-Angebote ein Schwerpunkt der Diskussionen der letzten Jahre. Angebote wie „YouNow", bei denen Nutzer mit einer Webcam unmittelbar aus ihrem Zimmer live senden können, üben eine große Anziehungskraft vor allem auf extrovertierte Kinder und Jugendliche aus. Durch die Live-Kommentare der Zuschauer können sich – so die Sorge von Jugendschützern – auch harmlose Situationen zu belastenden Erfahrungen verstärken oder die Streamer sich in Formen sozialen Drucks wiederfinden, die sie zu unbedachten Verhaltensweisen motivieren könnten.[509] Im Bereich der sich weiter in Instant Messaging-Dienste verlagernden Kommunikation von Minderjährigen in Form von bilateralen oder unterschiedliche Peer Groups umfassenden Multimedia-Chats standen vor allem Angebote mit sich nach kurzer Zeit selbst zerstörenden Nachrichten (v. a. Snapchat) und Phänomene sexualisierter Kommunikation (Sexting) im Vordergrund von Jugendschutzdebatten. An Praktiken des Sexting unter Minderjährigen schlossen sich Fragen der sexualstrafrechtlichen Relevanz und der Strafbarkeit von Sendendem, Empfangendem und ggf. Weiterleitendem an. Das zunächst vor allem in den USA beobachtbare Phänomen des sog. Revenge Porns, bei dem ein Partner nach dem Beziehungsende die intimen Aufnahmen weitergibt oder öffentlich zugänglich macht, war in den letzten Jahren vermehrt auch in Deutschland Thema. Daneben sind alte und neue Formen des Cyberbullyings („Cybermobbing") durchgehender Gegenstand von Auseinandersetzungen über einen zeitgemäßen Jugendmedienschutz. Neu hinzugetreten ist mit der zunehmenden Nutzung von Social Media-Angeboten durch junge Eltern die jugendschutzrechtliche Frage nach möglichen Grenzen und der elterlichen Verantwortung bei Fällen, in denen Eltern Baby- und Kinderfotos in halböffentlichen oder für jedermann einsehbaren Profilen einstellen.

3.7.3.3 Berücksichtigung exzessiver Mediennutzung durch den Jugendmedienschutz

Insbesondere mit Blick auf die Internetnutzung allgemein und die Games-Nutzung im Speziellen wird diskutiert, inwieweit exzessive Nutzungsformen (auch) eine jugendmedienschutzrechtliche Reaktion erfordern. So forderte zuletzt die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, dass potentielle Suchtfaktoren von Computerspielen bei der Alterseinstufung der Spiele berücksichtigt werden müssten.[510] Eine eindeutige wissenschaftliche Klärung der Frage, ob es die Affordanzen und Funktionalitäten bestimmter Spieletypen oder -genres sind, die für eine exzessive Nutzung verantwortlich sind, oder ob es individuelle Veranlagung oder persönliche, besondere Lebensabschnitte sind, die in erster Linie für eine solche Nutzung Ausschlag geben, steht noch aus.

507 Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Endbericht, S. 14.
508 Vgl. Dreyer et al. 2013.
509 S. Rechlitz/Dreyer/Lampert 2015; vgl. http://www.lfm-nrw.de/aktuelle-meldungen/was-sie-ueber-younow-wissen-sollten.html.
510 Vgl. etwa http://www.spiegel.de/netzwelt/games/videospiele-drogenbeauftragte-marlene-mortler-will-altersfreigaben-verschaerfen-a-1120714.html.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.7.3.4 Alterskennzeichen in App-Stores und Assistenten für international anschlussfähige Anbieterkennzeichnungen

Weitestgehend unabhängig von den deutschen Jugendschutzregelungen haben sich in den letzten Jahren Standards der Alterskennzeichnung in den großen App-Stores etabliert, die ein Mindestmaß an Transparenz mit Blick auf mögliche beeinträchtigende Inhalte und Eltern alterskennzeichenbezogene Schutzmöglichkeiten bieten. So sieht der AppStore von Apple Alterskennzeichen vor, die der jeweilige App-Anbieter im Rahmen einer gestützten Selbsteinschätzung ermittelt. Kinderschutzfunktionalitäten, etwa die Einschränkung nicht altersgerechter Apps, basieren dann auf diesen Einstufungen. Google Play, der App Store auf Android-basierten Smartphones nutzt seit März 2015 das von mehreren Spieleklassifizierern entwickelte IARC-System[511], bei dem die App-Entwickler weltweit die gleichen Fragebögen durchlaufen und das IARC-System auf Grundlage dieser Informationen länderspezifische Altersfreigaben ermittelt. Durch die Beteiligung der USK an IARC bietet der Play Store für deutsche Nutzer insoweit auf die deutsche Klassifizierungspraxis abgestimmte USK-/IARC-Kennzeichen an.

3.7.3.5 Diskussion über die Rolle technischer Jugendschutzmaßnahmen

Abgesehen von der Einführung ISP-basierter Filter in Großbritannien ist Deutschland eines der wenigen Länder weltweit, das die Möglichkeit elektronischer Alterskennzeichen und daran anknüpfender Filterprogramme vorsieht, die zu einer Privilegierung von Anbietern führt, die diese Kennzeichnungsform nutzen. Nach der Anerkennung von mittlerweile vier Jugendschutzprogrammen[512] reicht es für Anbieter entwicklungsbeeinträchtigender Telemedien aus, wenn diese ihr Angebot mit einem elektronischen Alterskennzeichen versehen. Da für die Wirksamkeit dieser Schutzoption bislang stets ein aktives Handeln der Eltern notwendig ist – diese müssen eine kompatible Kinderschutzsoftware installieren –, fordern unterschiedliche Akteure teils die standardmäßige Vorinstallation entsprechender Software auf Endgeräten[513], teils wird vorgeschlagen, dass Zugangsprovider Filtermöglichkeiten auf Netzwerkebene vorsehen.[514] Mit Blick auf die derzeit unabhängig voneinander funktionierenden Instrumente wie Jugendschutzprogramme für den Browser und Kinderschutzfunktionen innerhalb von Einzelangeboten oder Apps plädiert ein Gutachten von jugendschutz.net für eine integrierte Gesamtlösung, die die bestehenden Möglichkeiten bündelt und dann eine zentrale und leicht konfigurierbare Oberfläche für Eltern anbietet.[515] Angesichts der vielfältigen Quellen für Alterskennzeichen und Inhaltedeskriptoren wäre für eine derart integrierte Software eine einheitliche technische Sprache nötig, die die Aggregation von Anbieter- und Klassifizierungsdaten erleichtert. Das von der EU kofinanzierte Projekt MIRACLE hat eine solche Spezifikation entwickelt und gezeigt, wie das bestehende Wissen zu Altersklassifizierungen recht einfach grenzüberschreitend angeboten und genutzt werden kann, ohne die nationalen Kennzeichnungsansätze dadurch zu verändern.[516] Ein weiterer Ansatz, der regelmäßig diskutiert und von einigen US-Plattformanbietern genutzt wird, sind sog. Upload-Filter, d. h. Softwareprogramme, die jugendschutzrechtlich unzulässige Dateien und Inhalte (Filme, Fotos, Texte) schon beim Zurverfügungstellen durch einen Nutzer auf einer Plattform für nutzergenerierte Inhalte identifizieren und so bereits die Veröffentlichung verhindern. Teils wurde gefordert, Upload-Filter auf terroristische und radikalisierende Inhalte auszudehnen.[517]

---

511 http://www.usk.de/iarc/.
512 http://www.kjm-online.de/telemedien/jugendschutzprogramme.html.
513 Vgl. https://www.welt.de/politik/deutschland/article139561643/Schwesig-will-Jugendschutz-im-Internet-verbessern.html.
514 LfK Medienrat, http://www.lfk.de/aktuelles/pressecenter/pressemitteilungen/detail/artikel/jugendmedienschutz-ist-loechrig.html.
515 jugendschutz.net 2016b, Perspektiven des technischen Jugendschutzes, Aktuelle Herausforderungen und zukunftsfähige Konzepte, Juni 2016, http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/ Service/Gut achten/Gutachten_Perspektiven-technischer-Jugendschutz_11.08.16.pdf.
516 Vgl. http://www.miracle-label.eu.
517 http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/08/facebook-redischool-sommerreise-minister.html.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.8 URHEBERRECHT

Das Urheberrecht schützt das geistige Eigentum der kreativ Schaffenden. Es basiert u. a. auf der Annahme, dass eine florierende Produktion hochwertiger Werke, wie Texte, Filme, Fotos oder Computerprogramme, nur entsteht, wenn diese durch starke Schutzrechte gesichert werden. Das Urheberrecht wird dabei durch die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG garantiert.[518] Es verleiht dem Urheber das ausschließliche Recht, sein Werk auf jede Art und Weise zu nutzen und an jeder wirtschaftlich relevanten Nutzung finanziell beteiligt zu werden. Neben dieser wirtschaftlichen Komponente sichert das Urheberrecht auch ideelle Interessen. Durch das Urheberpersönlichkeitsrecht wird der Urheber vor Nutzungen des Werkes geschützt, die ihn in seinen persönlichen und geistigen Beziehungen zum Werk verletzen (etwa ungenehmigte Veröffentlichungen oder entstellende Veränderungen).

Die Vorgaben des deutschen Urheberrechts sind dabei vielfältig von europäischem Sekundärrecht und internationalen Abkommen durchdrungen – zur Herstellung eines gemeinsamen Binnenmarktes hat die EU seit den 90er Jahren eine ganze Reihe urheberrechtsbezogener Richtlinien verabschiedet, um die Rechte des geistigen Eigentums zu stärken und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten.[519] Seit mehr als hundert Jahren existieren internationale, multilaterale völkerrechtliche Urheberrechtsabkommen, z. B. die revidierte Berner Übereinkunft (RBÜ) aus dem Jahr 1886, sowie die Verträge von WTO[520] und WIPO[521].

Im deutschen Recht wird das Urheberrecht durch das Urheberrechtsgesetz (UrhG)[522] geregelt. Nach dem UrhG sind Werke geschützt, die eine „persönliche geistige Schöpfung“ darstellen. Trotz dieses Erfordernisses sind die Anforderungen an den Urheberrechtsschutz im Allgemeinen sehr gering: Auch wenig originelle Zweckgestaltungen, die sog. „kleine Münze“, sind regelmäßig urheberrechtsfähig. Dies gilt zum Beispiel für einfache Popmusik, simple Computerprogramme oder Sachtexte. Das Urheberrecht ist dabei kein (reines) Kulturschutzrecht. Dies zeigt sich allein daran, dass das Urheberrechtsgesetz neben den Werken auch andere Leistungen schützt. Die sog. verwandten Schutzrechte oder Leistungsschutzrechte sichern – neben den urheberrechtsähn-

---

518 BVerfGE 31, 229 (239).

519 Richtlinie 91/250/EWG des Rates vom 14.05.1991 über den Rechtsschutz von Computerprogrammen, ABl. EG Nr. L 122 vom 17.5.1991; Richtlinie 92/100/EWG des Rates vom 19.11.1992 über das Vermietrecht und Verleihrecht sowie bestimmte dem Urheberrecht verwandte Schutzrechte im Bereich des geistigen Eigentums, ABl. EG Nr. L 346/61; Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27.09.1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, ABl. EG Nr. L 248/15; Richtlinie 93/98/EWG des Rates vom 29.10.1993 zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte, ABl. EG Nr. L 290/9; RL 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken, ABl. EG Nr. L 77/20; Richtlinie 2001/84 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.09.2001 über das Folgerecht des Urhebers des Originals eines Kunstwerkes, ABl. EG Nr. L 272 vom 13.10.2001; Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.5.2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, ABl. EG Nr. L 167/10; Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums, ABl. EG Nr. L 157 vom 30.4.2004; Richtlinie 2006/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 zum Vermietrecht und Verleihrecht sowie zu bestimmten dem Urheberrecht verwandten Schutzrechten im Bereich des geistigen Eigentums, ABl. EG Nr. L 376, 27.12.2006, S. 28; Richtlinie 2011/77/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.09.2011 zur Änderung der Richtlinie 2006/116/EG über die Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte, ABl. EG NR. L 265, 11.10.2011, S. 1; Richtlinie 2012/28/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 über bestimmte zulässige Formen der Nutzung verwaister Werke, ABl. EG Nr. L 299, 27.10.2012, S. 5; Richtlinie 2014/26/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014 über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für Rechte an Musikwerken für die Online-Nutzung im Binnenmarkt, ABl. EG NR. L 84, 20.3.2014, S. 72.

520 Hier vor allem das TRIPS-Abkommen, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Anhang 1C in das WHO-Abkommen aufgenommen, 15.4.1994, https://www.wto.org/english/ docs_e/legal_e/27-trips.pdf; die TRIPS-Umsetzungsfrist endete für Industrienationen im Jahr 2000, Entwicklungsländer mussten die Vorgaben bis 2013 umsetzen.

521 S. zuletzt WIPO, Vertrag von Peking zum Schutz audiovisueller Darbietungen (Beijing Treaty on Audiovisual Performances), 24.6.2012, http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=12213; WIPO, Vertrag von Marrakesch über die Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Menschen (Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired or Otherwise Print Disabled), 27.06.2013, http://www.wipo. int/wipolex/en/treaties/text.jsp?file_id=301019.

522 Urheberrechtsgesetz vom 9.09.1965 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 4.04.2016 (BGBl. I S. 558).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

lichen Rechten der ausübenden Künstler, wie Schauspielern oder Musikinterpreten – vor allem die Investitionen der Tonträger-, Datenbank- und Filmhersteller, der Sendeunternehmen sowie – neuerdings – der Presseverleger (s. unten).

Urheberrechte entstehen jeweils durch den tatsächlichen Akt der Schöpfung. Ist eine kreative Leistung erbracht, besteht hieran ein Urheberrecht, ohne dass dies beantragt, gekennzeichnet („Copyright") oder registriert werden müsste. Das Recht entsteht nach dem sog. Schöpferprinzip auf Seiten des Urhebers, also derjenigen natürlichen Person, der die geistige Schöpfung erbracht hat. Das Urheberrecht selbst ist nicht übertrag- oder verzichtbar. Der Urheber kann durch die (meist vertragliche) Einräumung von Nutzungsrechten Anderen lediglich die Verwertung des Werkes gestatten. In der Praxis lassen sich Werkverwerter wie Plattenfirmen, Verlage oder Filmhersteller meist weit gehende, ausschließliche Nutzungsrechte übertragen. Solche Rechtsübertragungen können so weit gehen, dass der Urheber danach selbst gehindert ist, das Werk zu nutzen. Der Werkverwerter tritt dann in die Rechtsstellung des Urhebers nahezu vollständig ein und genießt damit – vorbehaltlich der urheberpersönlichkeitsrechtlichen Befugnisse – annähernd den gleichen Schutz wie zuvor der Schöpfer.

Die dem Urheber vorbehaltenen Rechte werden als sog. Verwertungsrechte bezeichnet. Wie die Werkarten werden auch die Verwertungsrechte im Gesetz nur beispielhaft aufgezählt, um dem Urheber jede – auch neu entstehende – wirtschaftlich relevante Nutzung des Werkes vorzubehalten. Onlinenutzungen urheberrechtlich geschützter Werke wurden bspw. erst im Rahmen einer Gesetzesreform im Jahr 2003 ausdrücklich in das Urheberrechtsgesetz aufgenommen. Schon zuvor war jedoch unstreitig, dass dem Urheber die alleinige Entscheidungsbefugnis darüber zusteht, ob sein Werk im Internet zugänglich gemacht wird.

Für die Vermittlung mancher Nutzungsrechte sind die Verwertungsgesellschaften, wie z. B. die GEMA, die GVL, die VFF oder die VG WORT, zuständig. Diese nehmen die den Urhebern und Rechteinhabern zustehenden Rechte treuhänderisch für diese wahr und schütten die dort zentral auflaufenden Vergütungen an die Mitglieder aus. Beispiele für derartige Vergütungen sind Kopier- und Endgeräteabgaben, die auf jede Fotokopie oder den Verkauf digitaler Speichermedien erhoben werden. Für den Erwerber von Rechten erfüllen die Verwertungsgesellschaften in ihrem Aufgabenbereich die Funktion eines zentralen Lizenzgebers. Alternativ wären von einer Vielzahl von Rechteinhabern (Komponisten, Textdichter, Interpreten, Tonträgerhersteller) einzelne Rechte zu lizenzieren.

Das Urheberrecht wird – wie auch das Sacheigentum – nicht grenzenlos gewährt. Vielmehr sieht das UrhG Schrankenbestimmungen vor, nach denen bestimmte Nutzungen auch ohne Zustimmung des Rechteinhabers gestattet sind. Eine für den persönlichen Alltag besonders wichtige Regelung ist die Erlaubnis der Privatkopie. Diese ermöglicht es, urheberrechtlich geschützte Werke – unter bestimmten Voraussetzungen, vgl. § 53 UrhG – zu privaten Zwecken zu vervielfältigen, also etwa Fernsehsendungen aufzunehmen. Andere Schrankenbestimmungen erlauben z. B. Zitate oder die Nutzung im Rahmen der Berichterstattung über aktuelle Ereignisse.

Anders als das Eigentum an Sachen währt das Urheberrecht nicht ewig. Auch zeitliche Begrenzungen der Urheber- und Leistungsschutzrechte dienen dem Ausgleich der Interessen der Urheber und der Verwertungsindustrie auf der einen und denen der Allgemeinheit auf der anderen Seite. Basierend auf der Erkenntnis, dass der Zugang zu und die Nutzung von geistigen Errungenschaften von besonderer Bedeutung für die Allgemeinheit sind, werden diese nach Ablauf der sog. Schutzfrist gemeinfrei. Danach ist es jedermann gestattet, das Werk auf jede Art und Weise frei zu verwenden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.8.1 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

3.8.1.1 Erhöhung der Schutzdauer des Urheberrechts der ausübenden Künstler und Hersteller von Tonträgern

Mit der Richtlinie 2011/77/EU[523] wurden die Schutzdauern des Urheberrechts der ausübenden Künstler und Hersteller von Tonträgern von 50 auf 70 Jahre erhöht. Der deutsche Gesetzgeber setzte die Vorgaben im Rahmen des 9. Urheberrechtsänderungsgesetzes um.[524] (S. im Einzelnen oben Kap. 1.2.4 Tonträger.)

3.8.1.2 Kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten

Mit der Verwertungsgesellschaften-Richtlinie[525] zielte die EU 2014 darauf ab, die Tätigkeiten der Verwertungsgesellschaften in den Mitgliedstaaten auf eine einheitliche Grundlage zu stellen und so einheitliche Mindeststandards im Bereich des Wahrnehmungsrechts zu gewährleisten. Die Richtlinie schafft einen rechtlichen Rahmen für die grenzüberschreitende Tätigkeit von Verwertungsgesellschaften innerhalb von Europa. Deutschland hat die Richtlinie mit der Einführung des Verwertungsgesellschaftengesetzes (VGG)[526] umgesetzt, dass das bisherige Urheberrechtswahrnehmungsgesetz abgelöst hat. Mit der Einbeziehung von abhängigen (und in der Praxis derzeit nicht relevanten unabhängigen) Verwertungseinrichtungen in den Anwendungsbereich unterstellt das VGG die für grenzüberschreitende Rechtevergabe von Online-Lizenzen für Musikwerke zentralen Lizenzagenturen den gleichen rechtlichen Vorgaben wie die im Zentrum stehenden klassischen Verwertungsgesellschaften. Daneben zielt die Reform an den Stellen, die über die Umsetzung der Richtlinie hinausgehen, auf einen effizienteren Einigungsprozess bei Verhandlungen oder Streitigkeiten über die Höhe der Geräte- und Speichermedienvergütung ab.

3.8.1.3 Zulässige Nutzungsformen von verwaisten Werken

Mit der Richtlinie über verwaiste Werke hat sich der EU-Gesetzgeber 2012 der Problematik angenommen, dass Unsicherheit über zulässige Nutzungsformen von Werken herrschte, bei denen ein Rechteinhaber nicht (mehr) ermittelt werden kann.[527] Insbesondere schafft die Richtlinie einen harmonisierten Rechtsrahmen für die Digitalisierung und Veröffentlichung von verwaisten Werken im Internet, etwa durch Digitalisierungsprojekte an großen Bibliotheken, wie sie Google in den letzten Jahren gefördert hat. Die Richtlinie macht Vorgaben dazu, was unter den Begriff verwaister Werke fällt und welche Voraussetzungen Stellen zu erfüllen haben, um den Status der Verwaisung festzustellen. Gilt ein Werk danach als verwaist, darf die entsprechende Stelle das Werk vervielfältigen und veröffentlichen, soweit dies im Zusammenhang mit ihren im Gemeinwohl liegenden Aufgaben geschieht. Die Richtlinie nennt hier etwa die Bewahrung, Restaurierung sowie die Bereitstellung des kulturellen und bildungspolitischen Zwecken dienenden Zugangs zu Werken. Sollte sich später ein legitimer Rechteinhaber melden, ist dieser angemessen zu entschädigen. In Deutschland wurde die Richtlinie durch Einfügung der §§ 61-61c UrhG umgesetzt.[528]

---

523 Richtlinie 2011/77/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.9.2011 zur Änderung der Richtlinie 2006/116/EG über die Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte, ABl. EG Nr. L 265, 11.10.2011, S. 1.

524 Neuntes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 2.7.2013, BGBl. I S. 1940.

525 VG-Richtlinie; Richtlinie 2014/26/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für Rechte an Musikwerken für die Online-Nutzung im Binnenmarkt, ABl. EG Nr. L 84, 20.3.2014, S. 72.

526 Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten durch Verwertungsgesellschaften (Verwertungsgesellschaftengesetz – VGG) vom 24.5.2016, BGBl. I S. 1190.

527 Richtlinie 2012/28/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 über bestimmte zulässige Formen der Nutzung verwaister Werke, ABl. EG Nr. L 299, 27.10.2012, S. 5.

528 Gesetz zur Nutzung verwaister und vergriffener Werke und einer weiteren Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 1.10.2013, BGBl. I Nr. 59, S. 3728.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.8.1.4 Kostendeckelungen für Abmahnungen

Gegen Personen, die durch unrechtmäßige Verwertungshandlungen Urheberrechte verletzen, haben die Rechteinhaber Unterlassungs- und ggf. Schadensersatzansprüche. Diese Ansprüche werden regelmäßig vorgerichtlich durch Abmahnungen gestellt, bei denen der Rechteinhaber den Verletzer zu einer strafbewehrten Unterlassungserklärung auffordert. Da mit der Abmahnung anwaltliche Kosten verbunden sind, die vom Streitwert des Gegenstands abhängig sind, werden die Rechtsverletzer zudem auf Erstattung der Kosten in die Pflicht genommen. Dabei wurden – je nach Einzelfall – Beträge zwischen 400 und 1.000,- Euro in Rechnung gestellt. Mit einer Neufassung des § 97a und der Änderung in § 104a UrhG reagierte der Gesetzgeber auf die kritisierten Einnahmenanreize dieser Praxis.[529] Durch die gesetzliche Begrenzung des Streitwerts werden die Abmahngebühren in ihrer Höhe entsprechend gesenkt (rechnerisch etwa 150,- EUR). Zudem stellt § 97a UrhG zusätzliche formale Anforderungen an die Abmahnung und erhöht so die Transparenz über den Abmahnenden und verbessert das Verständnis der Abgemahnten. Durch die Aufgabe des fliegenden Gerichtsstands in § 104 UrhG muss ein Gerichtsverfahren gegen den Abgemahnten seit der Änderung am Ort des für den Abgemahnten zuständigen Gerichts durchgeführt werden. Während letztere Neuerung offenbar zum Rückzug einzelner Abmahnkanzleien geführt hat, wurde Kritik vor allem an der Deckelung der Abmahnkosten laut: Da die Vorschrift nur die Abmahnkosten, nicht aber die Schadensersatzforderungen begrenzt, sehen Abmahnungen seitdem höhere Schadensersatzforderungen vor, die die gesetzliche Deckelung in der Praxis einfach kompensieren.

3.8.1.5 Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger

Eine stark diskutierte Änderung des Urheberrechtsrahmens in Deutschland war die Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger. Mit dem Achten Urheberrechtsänderungsgesetz[530] hat der Gesetzgeber den Herstellern von Presseerzeugnissen in §§ 87f bis 87h UrhG – nach längeren öffentlichen Auseinandersetzungen – das ausschließliche Recht zugeteilt, „das Presseerzeugnis oder Teile hiervon zu gewerblichen Zwecken öffentlich zugänglich zu machen“. Damit stellen Formen der gewerblichen Zugänglichmachung verlagstypischer Inhalte eine Verletzung dieses Leistungsschutzrechts dar. Ziel der gesetzlichen Regelung war dabei die Schaffung einer Lizenzpflicht für die Anzeige von Beitragsausschnitten vor allem in Suchmaschinenergebnissen und in Angeboten kommerzieller News-Aggregatoren. Die Diskussion um die Einführung des Leistungsschutzrechts hatte sich zuvor an den Suchergebnissen der Google Suche sowie dem Angebot „Google News“ entzündet, durch die Google aufgrund von Werbeeinblendungen Einnahmen erziele, ohne die Verleger daran zu beteiligen. Während die klassische Medienwirtschaft das Gesetzesvorhaben mit Blick auf sinkende Absatzzahlen im Printbereich und fallende Preise für Online-Werbeplätze positiv bewertete, kritisierte vor allem die IT-Wirtschaft das aus ihrer Sicht innovationshemmende Gesetz.

Nachdem im Februar 2014 zwölf Verlagsunternehmen[531] 50 Prozent der Anteile an der VG Media übernommen haben, nimmt die VG Media die Leistungsschutzrechte ihrer Mitglieder gegenüber den Suchmaschinen und News-Aggregatoren wahr. Google drohte hingegen mit der Auslistung oder der Beschränkung der Vorschauinhalte auf die reinen Überschriften, wenn die Verlage nicht in eine unentgeltliche Nutzung einwilligten. Mehrere der in der VG Media organisierten Verlage waren über eine solche Beschränkung besorgt und wiesen die VG Media an, gegenüber Google eine widerrufliche „Gratiseinwilligung“ in die unentgeltliche Nutzung

529 Artikel 8 des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken vom 1.10.2013, BGBl. I S. 3714.
530 Achtes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 7.5.2013, BGBl. I S. 1161.
531 Aschendorff Medien GmbH & Co. KG; Axel Springer SE; Burda Gesellschaft mit beschränkter Haftung; Evangelischer Presseverband Norddeutschland GmbH; FUNKE MEDIENGRUPPE GmbH & Co. KGaA; Mediengruppe M. DuMont Schauberg GmbH & Co. KG; Münchener Zeitungs-Verlag GmbH & Co. KG; Presse-Druck und Verlags-GmbH; Rheinisch-Bergische Verlagsgesellschaft mbH; sh:z Schleswig-Holsteinischer Zeitungsverlag GmbH & Co. KG; Verlagsgesellschaft Madsack GmbH & Co. KG und die ZGO Zeitungsgruppe Ostfriesland GmbH.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ihrer Presseerzeugnisse zu erklären. Auch die Verlage, die sich zunächst einer solchen Gratisnutzung verweigerten, erklärten diese bis Ende 2014. Gleichzeitig legten die VG Media und mehrere Verlagshäuser Beschwerde beim Bundeskartellamt mit dem Vorwurf ein, dass Google als marktbeherrschende Suchmaschine seine Stellung mit der angedrohten Auslistung missbrauche. Das Bundeskartellamt lehnte die Beschwerde ab, da Google keine kartellrechtliche Verpflichtung zum Lizenzerwerb treffe; die Suchmaschine könne ihre Ergebnisse jederzeit so gestalten, dass § 87f UrhG nicht betroffen wäre.[532]

Auch kritisierten kleinere Suchmaschinenanbieter und News-Aggregatoren die ihnen entstehende Benachteiligung, da die Gratiseinwilligung nur gegenüber Google wirke, sie jedoch weiterhin entgeltlichen Lizenzanforderungen unterlägen. Da für Verwertungsgesellschaften das Gleichbehandlungsgebot gilt, von dem nur aus sachlichem Grund abgewichen werden kann, leitete das zuständige Patent- und Markenamt ein Ermittlungsverfahren gegen die VG Media ein. Nachdem die Behörde der VG Media die sog. Nulllizenzierung untersagt hatte, klagt die VG Media seit Juli 2016 vor dem VG München gegen diesen Bescheid. Parallel dazu verklagt die Verwertungsgesellschaft den Suchmaschinenanbieter vor dem LG Berlin auf Zahlung der anfallenden Lizenzgebühren. Das kartellrechtliche Verfahren der Verlage gegen Google vor dem LG Berlin endete mit einem Urteil, das keinen Marktmissbrauch gem. § 19 GWB bei Google sah.[533] Die Klägerinnen haben im Juni 2016 gegen das Urteil Berufung vor dem KG Berlin eingelegt. Eine vom Internet-Konzern Yahoo im August 2016 eingelegte Verfassungsbeschwerde gegen das neue Leistungsschutzrecht hat das BVerfG nicht zur Entscheidung angenommen[534]: Yahoo müsse zunächst den Rechtsweg über die Fachgerichte beschreiten; die Gerichte müssten aber bei der Auslegung von § 87f UrhG die „Bedeutung von Suchmaschinen für die Verwirklichung der Informationsfreiheit“ berücksichtigen. Der Bund plant eine Evaluation der urheberrechtlichen Vorgaben des Leistungsschutzrechts für 2017.

Der im September von der EU-Kommission vorgestellte Entwurf einer Richtlinie über den Urheberrechtsschutz im digitalen Binnenmarkt[535], der das Urheberrecht auf EU-Ebene modernisieren soll (s. unten), sieht ebenfalls ein Leistungsschutzrecht für Presseverlage vor. Mit dem Leistungsschutzrecht auf EU-Ebene verfolgt die Kommission ausweislich des Entwurfs das Ziel, die organisatorischen und finanziellen Investitionen der Verlagswirtschaft nachhaltig zu sichern und damit auch eine freie und vielfältige Presselandschaft zu gewährleisten.[536]

3.8.1.6 Ausweitung der Haftungsprivilegierung auf Anbieter privater WLAN-Hotspots

Zu der mit dem zweiten Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes eingeführten Einbeziehung privater WLAN-Anbieter in die Haftungsprivilegierung von Zugangsanbietern s. ausführlich Kap 2.2.1.

3.8.2 Zentrale Gerichtsentscheidungen

3.8.2.1 EuGH zur urheberrechtlichen Einordnung von flüchtigen Kopien im Arbeitsspeicher

Im Juni 2014 hatte der EuGH zu entscheiden, inwieweit das reine Betrachten einer Internetseite als eigenständige urheberrechtliche Verwertungshandlung zu betrachten ist, oder ob für derartige flüchtige Speicherungen Ausnahmen gelten können.[537] Das Urteil war wegen seiner in der Onlinepraxis weitreichenden Wirkungen für

532 Beschluss des Bundeskartellamtes vom 8.9.2015, Az. B6-126/14, http://www.bundeskartellamt. de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2015/B6-126-14.pdf;jsessionid=CA98A2B976052D3B8BC4351D3A3B9F57.1_cid362?__blob=publicationFile&v=2.
533 LG Berlin, Urteil vom 19.2.2016, Az. 92 O 5/14.
534 BVerfG, Beschluss vom 10.10.2016, Az. 1 BvR 2136/14.
535 EU-Kommission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on copyright in the Digital Single Market, COM(2016) 593 final, http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=17200.
536 Vgl. Erwägungsgründe 31, 32.
537 EuGH, Urteil vom 5.6.2014, Rs. C‑360/13.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die einfache Nutzung von Onlineinhalten mit Spannung erwartet worden. Der EuGH entschied, dass kurzfristige lokale Kopien im Arbeits- oder Grafikspeicher eines Computers im Rahmen technischer Verfahren (v. a. Caching) unter Art. 5 der InfoSoc-Richtlinie fallen und keine urheberrechtliche Relevanz haben. Für den reinen Werkgenuss durch den Nutzer ist insoweit keine Zustimmung der Urheberrechtsinhaber einzuholen. Voraussetzung ist, dass die Kopien vorübergehend, flüchtig oder begleitend und ein integraler und wesentlicher Teil eines technischen Verfahrens sein müssen. Die vor dem Hintergrund des Urteils erfolgte Berichterstattung und rechtliche Einordnung ist davon ausgegangen, dass auch das Streaming illegal eingestellter Werke als nicht urheberrechtsrelevant einzustufen ist; beim Blick auf die Entscheidung aber wird deutlich, dass der Gerichtshof seine Aussagen auf das Betrachten unstreitig legaler Werke beschränkt hatte – war die öffentliche Zugänglichmachung rechtmäßig, gilt für die lokalen Kopien im Arbeitsspeicher die Ausnahme vom Urheberrecht. Für illegale Onlinequellen gibt es noch keine ausdrückliche Rechtsprechung auf EuGH-Ebene. Im nationalen Recht fällt das Betrachten von (rechtmäßigen) Internetinhalten unter § 44a UrhG; auf die Ausnahmen kann sich ein Nutzer dann nicht berufen, wenn die Werke offensichtlich rechtswidrig zur Verfügung gestellt wurden.

3.8.2.2 EuGH zur urheberrechtlichen Einordnung von Framing bzw. Embedding

Eine weitere Online-Technologie, die im Fokus urheberrechtlicher Streitigkeiten stand, ist das sog. Framing oder Embedding. Dabei werden Inhalte externer Angebote in eine Internetseite eingebunden, ohne dass auf den ersten Blick deutlich wird, dass der eingebettete Inhalt kein eigener ist. Der EuGH hatte im Oktober 2014 die Frage zu entscheiden, ob in dem technischen Vorgang des Einbettens eine urheberrechtlich relevante Nutzungshandlung zu erblicken ist.[538] Laut EuGH führt die Verwendung des Framing nicht dazu, dass das Werk für ein neues Publikum wiedergegeben wird. Sofern ein Werk auf der Website, auf die der eingebettete Internetlink verweist, frei zugänglich ist, ist davon auszugehen, dass die Inhaber des Urheberrechts, als sie diese Wiedergabe erlaubt haben, an alle Internetnutzer als Publikum gedacht haben. Insoweit stellt die Framing-Technik allein keine öffentliche Wiedergabe im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der InfoSoc-Richtlinie dar – das Werk wird weder für ein neues Publikum wiedergegeben, noch wird dabei ein Verfahren genutzt, das sich von demjenigen der ursprünglichen Wiedergabe unterscheidet. Der vorlegende BGH hat im Nachgang zum EuGH dessen Spruchpraxis auf den zugrundeliegenden Fall angewandt und für Fälle, in denen der Berechtigte bereits der erstmaligen öffentlichen Zugänglichmachung eines schutzfähigen Werks zugestimmt hat, entschieden, dass bei Framing bereits die Tatbestandsmäßigkeit fehlt, da in derartigen Fällen kein neues Publikum adressiert wird.[539]

3.8.2.3 EuGH zur internationalen Zuständigkeit bei Online-Urheberechtsverletzungen

In der Frage, welches Gericht bei Urheberrechtsverletzungen zuständig ist, hat der EuGH im Januar 2015 entschieden, dass auch das Gericht in dem Land angerufen werden kann, in dem der Schaden entsteht oder zu entstehen droht, d. h. in dem Sitzland des Klägers.[540] Auf die Ausrichtung des verletzenden Angebots kommt es bei der Bewertung nicht an, solange sie im Klägerland abrufbar ist. Durch einen solchen „fliegenden Gerichtsstand“ in Urhebersachen drohen Rechtsverletztern theoretisch Klagen vor Gerichten in mehreren EU-Mitgliedstaaten. Das angerufene Gericht ist dabei in einem Mitgliedstaat nur für Schäden verantwortlich, die in dessen Hoheitsgebiet entstanden sind. Für Schadensersatzklagen, bei denen einem Kläger in mehreren Ländern Schäden entstanden sind, ist daher auch weiterhin eine Klage am Ort des allgemeinen Gerichtsstands des Beklagten nötig.

538 EuGH, Beschluss vom 21.10.2014, Rs. C‑348/13.
539 BGH, Urteil vom 9.6.2015, Az. I ZR 46/12.
540 EuGH, Urteil vom 22.1.2015, Rs. C-441/13.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.8.2.4 EuGH entscheidet über Rechtmäßigkeit der Störerhaftung in Deutschland

Zum McFadden-Urteil des EuGH vom 15. September 2016, in dem das Gericht die Vereinbarkeit der deutschen Störerhaftung im Bereich kommerziell betriebener WLAN-Hot-Spots mit dem Europarecht geprüft hat, s. oben Kap. 2.1.1.

3.8.2.5 EuGH bejaht Urheberrechtsabgabe für Drucker und PCs

In dem seit 2002 laufenden Streit über die Feststellung der Endgeräteabgabepflicht von Drucker- und PC-Herstellern hat der EuGH im Juni 2013 entschieden, dass für die Vervielfältigung geschützter Werke durch Drucker oder Personal Computer eine Urheberrechtsabgabe erhoben werden kann.[541] Soweit für die Erstellung von Kopien eine Gerätekombination notwendig ist, schließe dies eine Vergütungspflicht nicht aus. Für solche Fälle stehe den Mitgliedstaaten ein weiter Ermessensspielraum bei der Bestimmung der Abgabeverpflichteten zu. Der BGH, der dem EuGH die Fragen vorgelegt hatte, entschied daraufhin entsprechend, dass es sich bei Druckern und PCs um abgabepflichtige Endgeräte handelt und verurteilte die Gerätehersteller zur rückwirkenden Zahlung der Urheberrechtsabgaben.[542] Die Rechtslage hatte das Verfahren bereits 2007 überholt, nachdem der deutsche Gesetzgeber die §§ 54 ff. UrhG im Rahmen des Zweiten Korbs der Urheberrechtsreform novelliert und die Pauschalvergütungen ausdrücklich auch auf Geräte und Speichermedien ausgeweitet hatte, „deren Typ allein oder in Verbindung mit anderen Geräten, Speichermedien oder Zubehör zur Vornahme solcher Vervielfältigungen benutzt wird".[543]

3.8.2.6 EuGH zur Linkhaftung bei Urheberrechtsverletzungen

Im September 2016 musste der EuGH erneut über Haftungsfragen bei Urheberrechtsverletzungen entscheiden.[544] In dem zugrundeliegenden Fall hatte ein niederländisches Onlinemagazin auf Playboy-Fotos verlinkt, die auf dem Server eines Sharehosters gespeichert waren. Der EuGH folgte hier seiner Rechtsprechung, dass im Setzen eines Links grundsätzlich keine urheberrechtsrelevante Handlung zu erkennen ist, solange die verlinkten Inhalte dort rechtmäßig angeboten werden (s. oben). In Fällen, in denen ein Anbieter aber auf offensichtlich unrechtmäßig vorgehaltene Werke verlinkt, sieht das Gericht gerade doch eine öffentliche Wiedergabe in der Linksetzung: Kommerzielle Anbieter treffe hier eine Sorgfaltspflicht. Auch nicht-kommerzielle Anbieter treffe eine solche Linkhaftung dann, wenn sie trotz des Hinweises auf die Urheberrechtsverletzung einen Link nicht entfernen, oder aber durch geschickte Links den Zugangsschutz des Werkanbieters umgehen, etwa durch Umgehung einer Paywall. Im Übrigen wäre bei der Linksetzung durch Private eine Kenntnis nicht zu vermuten. Das Urteil wurde im Nachgang vor allem mit Blick auf die fehlende Gewichtung der Kommunikationsfreiheiten kritisiert, da auch journalistische Angebote grundsätzlich mit Gewinnerzielungsabsicht arbeiten. Ausgerechnet diese Onlineangebote unterliegen nach dem EuGH-Urteil aber einem deutlich erhöhten Haftungsrisiko.

3.8.2.7 BGH: Prüfpflichten für File-Hosting-Provider

Für Sharehoster gelten nach einem zuvor getroffenen BGH-Urteil unter bestimmten Voraussetzungen deutlich erhöhte Prüf- und Beobachtungspflichten.[545] Bereits 2012 hatte das Gericht in einem ersten Grundsatzurteil[546] File-Sharing-Diensten, die Urheberrechtsverletzungen durch die Gestaltung ihres Angebotes erheblichen Vorschub leisten, aktive Prüfpflichten in Bezug auf Linklisten zur Erkennung von bei sich gespeicherten unrechtmäßigen Inhalten auferlegt. In dem Urteil vom August 2013 konkretisiert und erweitert der BGH diese Pflichten: Danach ist dem Sharehoster „eine umfassende regelmäßige Kontrolle der Linksammlungen zuzumuten,

541 EuGH, Urteil vom 27.6.2013, Az. C-457/11 bis C-460/11.
542 BGH, Urteil vom 3.7.2014 – I ZR 28/11.
543 Zweites Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 26.10.2007, BGBl. I S. 2513.
544 EuGH, Urteil vom 8.9.2016, Rs. C-160/15.
545 BGH, Urteil vom 15.8.2013, Az. I ZR 80/12.
546 BGH, Urteil vom 12.7.2012, Az. I ZR 18/11.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die auf seinen Dienst verweisen", und diese besteht für jedes Werk, für das dem Diensteanbieter eine Urheberrechtsverletzung angezeigt worden ist. Insbesondere führt eine hohe Menge solcher angezeigten Dateien und Werke nicht zu einer Verringerung der ihm auferlegten Prüfpflicht. Dadurch summieren sich die Prüf- und Kontrollpflichten der File-Sharing-Anbieter zu einer allgemeinen Marktbeobachtungspflicht in Bezug auf ihm zur Anzeige gebrachte Werke und umfasst auch die Nutzung von Suchmaschinen, sozialen Netzwerken und automatisierten Webcrawlern, um im Hinblick auf die zu überprüfenden Werke „Hinweise auf weitere rechtsverletzende Links auf ihren Dienst zu finden".

3.8.2.8 BGH zu Webseitensperrungen durch Access Provider

Für Aufsehen sorgten zwei Urteile des BGH im November 2015, in denen das Gericht eine grundsätzliche Störerhaftung von Internet Access Providern für Urheberrechtsverletzungen annahm, die über ihre Zugänge begangen werden.[547] Die Vermittlung des Zugangs zum Internet und dort zu Angeboten mit urheberrechtswidrigen Inhalten stelle einen adäquat-kausalen Tatbeitrag der Access Provider zu den Rechtsverletzungen der Betreiber der verletzenden Internetseiten dar. Allerdings dürften darauf beruhende Sperranordnungen für bestimmte rechtswidrige Internetadressen nur subsidiär erlassen werden. Aus Verhältnismäßigkeitsgründen müssten Kläger zunächst gegen die Beteiligten vorgehen, die die Rechtsverletzung selbst begangen haben (d. h. der Content Provider) oder zur Rechtsverletzung durch die Erbringung von Dienstleistungen mittelbar beigetragen haben, insbesondere der Host Provider. Der BGH begründet seine Entscheidung mit einem Verweis auf die UPC Telekabel-Entscheidung des EuGH[548], der Internet Access Provider als Vermittler im Sinne der InfoSoc-Richtlinie ansieht. Kritik an der Entscheidung gab es vor allem in Hinblick auf die Annahme eines adäquat-kausalen Beitrags der Access Provider.[549]

3.8.2.9 BVerfG und BGH zu Fragen des Sampling

Sampling ist eine in der Hip Hop-Musik eingesetzte Technik, bei der kurze Ausschnitte aus den Werken Dritter durch Aneinanderreihung als Bestandteil neuer Werke dienen. Aufgrund der Kürze der verwendeten Aufnahmen genießen die sog. Samples regelmäßig keinen urheberrechtlichen Schutz gemäß § 2 UrhG. Durch die Übernahme von publizierten Tonfolgen oder speziellen Sounds kommt es aber regelmäßig zu Auseinandersetzungen darüber, inwieweit das Leistungsschutzrecht des Tonträgerherstellers aus § 85 UrhG den Entlehnenden daran hindert, kürzeste Aufnahmen ohne Einwilligung des Rechteinhabers im Rahmen einer freien Benutzung (§ 24 UrhG) in seinem eigenen Werk zu nutzen. Das BVerfG musste sich im Mai 2016 mit dieser Frage in einem Fall auseinandersetzen, der sich zuvor über zehn Jahre durch die Instanzen zog. In seinem Urteil[550] kommt das Verfassungsgericht zu dem Schluss, dass das zuvor vom BGH[551] entwickelte Kriterium der „fehlenden gleichwertigen Nachspielbarkeit" der übernommenen Sequenz nicht geeignet ist, einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen dem Interesse an einer ungehinderten künstlerischen Fortentwicklung und den Eigentumsinteressen der Tonträgerproduzenten herzustellen. Zwar sieht das BVerfG § 85 UrhG und § 24 UrhG grundsätzlich als verfassungskonform an. In Fällen, in denen der künstlerischen Entfaltungsfreiheit aber ein Eingriff in die Urheberrechte gegenübersteht, der die Verwertungsmöglichkeiten der Rechteinhaber nur geringfügig beschränkt, kann das Verwertungsinteresse der Urheberrechtsinhaber zugunsten der Freiheit der künstlerischen Auseinandersetzung zurücktreten. Durch die BGH-Rechtsprechung würde selbst die Übernahme kleinster Tonsequenzen einen unzulässigen Eingriff in das Leistungsschutzrecht der Tonträgerhersteller nach sich ziehen; eine enge Auslegung der freien Benutzung würde in der Zusammenschau die künstlerische Betätigungsfreiheit und damit auch die kulturelle Fortentwicklung einschränken. Das Verfassungsgericht hat

547 BGH, Urteil vom 26.11.2015, Az. I ZR 174/14; BGH, Urteil vom 26.11.2015, Az. I ZR 3/14.
548 EuGH, Urteil vom 27.03.2014, Rs. C-314/12.
549 Vgl. etwa Kremer, BGH: Access-Provider sind störende Nichtstörer, cr-online, 16.2.16, http://www.cr-online.de/blog/2016/02/16/bgh-access-provider-sind-stoerende-nichtstoerer/.
550 BVerfG, Urteil vom 31.05.2016, 1 BvR 1585/13.
551 BGH, Urteil vom 20.11.2008, Az. I ZR 112/06; BGH, Urteil vom 13.12.2012, Az. I ZR 182/11.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den Fall an den BGH zur Entscheidung zurückgegeben und ihn zur Sicherstellung der hinreichenden Berücksichtigung der Kunstfreiheit im Rahmen der Interpretation von § 24 Abs. 1 UrhG verpflichtet. Er lässt aber angesichts der EU-Vollharmonisierung im entscheidungsrelevanten Bereich ausdrücklich offen, den Fall ggf. dem EuGH zur Klärung der Reichweite der Leistungsschutzrechte bei der freien Bearbeitung vorzulegen.

3.8.2.10 Haftung des Anschlussinhabers für illegale Downloads Dritter

Ein weiterer Themenbereich, der viele Gerichte beschäftigte und die BGH-Rechtsprechung zur Störerhaftung von unzureichend gesicherten WLAN-Zugängen[552] weiter ausdifferenzierte, betrifft die Frage, wann und inwieweit ein Anschlussinhaber eines Internetzugangs dafür haftet, dass über den Anschluss Familienmitglieder, Bekannte und insbesondere die eigenen Kinder Urheberrechtsverletzungen begehen. In einem ersten Grundsatzurteil[553] stellte der BGH fest, dass die Prüfpflichten im Rahmen der Störerhaftung des Anschlussinhabers im Hinblick auf die eigenen Kinder nur soweit reicht wie dessen Aufsichtspflicht nach § 832 BGB. Ihrer Aufsichtspflicht – in diesem Fall über einen normal entwickelten 13-Jährigen – kommen die Eltern dann nach, wenn sie das Kind über das Verbot einer rechtswidrigen Teilnahme an Internettauschbörsen belehren. Weitergehende Pflichten wie eine regelmäßige Überwachung der Internetnutzung oder eine Kontrolle des PCs des Kindes haben die Eltern ohne konkrete Anhaltspunkte für Urheberrechtsverletzungen durch das Kind nicht.

Die Freistellung einer Haftung des Anschlussinhabers sah der BGH später auch im Hinblick auf volljährige Kinder des Anschlussinhabers gegeben, da diese grundsätzlich selbst für ihr Handeln verantwortlich sind.[554] Eine Belehrungspflicht entfällt insoweit, aber auch hier muss der Anschlussinhaber ab Kenntnis möglicher Rechtsverletzungen Maßnahmen gegen die Rechtsverletzungen ergreifen. Im Mai 2016 weitete der BGH seine Rechtsprechung auch auf volljährige Besucher eines Anschlussinhabers aus.[555] Zuletzt entschied der BGH im November 2016[556], dass der Anschlussinhaber nicht für die Rechtsverletzungen eines unbekannten Dritten haftet, wenn er die vom Gerätehersteller des Routers individuell vergebene passwortbasierte Verschlüsselung nutzt. Das Hacken einer derartigen Verschlüsselung stellt keine Verletzung der Sorgfaltspflicht dar, die zu einer Störerhaftung führen würde.

3.8.3 Reformdebatten

3.8.3.1 Reformvorschlag für ein modernisiertes EU-Urheberrecht

Die derzeitige EU-Kommission hat im Rahmen ihres Politikschwerpunktes zur Schaffung eines Digitalen Binnenmarktes die Novellierung und Modernisierung des EU-Urheberrechts angekündigt[557] und seit Mitte 2015 gleich mehrere Aktivitäten in diesem Bereich gestartet. Im September 2015 eröffnete die Kommission gleich vier parallel laufende Konsultationen, darunter Fragen zu der wirtschaftlichen Rolle von Online-Plattformen, zu Geoblocking und anderen Formen geografischer Beschränkungen, zu technischen Standards und Interoperabilität im Digitalen Binnenmarkt sowie zu der Modernisierung der Mehrwertsteuer mit Blick auf den grenzüberschreitenden elektronischen Handel innerhalb der EU. In einem im Dezember 2015 vorgestellten Aktionsplan für die Modernisierung des EU-Urheberrechts nennt die Kommission vier Säulen, auf die sie sich bei der Modernisierung konzentrieren will: Die Portabilität von Inhalten, (neue) Ausnahmen vom Urheberrecht für eine innovative und inklusive Gesellschaft, die Schaffung eines gerechten Markts sowie die Bekämpfung der Piraterie. In der Kommissionsmitteilung zu digitalen Plattformen[558] stellt sie in Aussicht, im Rahmen einer

552 BGH, Urteil vom 12.5.2010, Az. I ZR 121/08.
553 BGH, Urteil vom 15.11.2012, Az. I ZR 74/12.
554 BGH, Urteil vom 8.1.2014, Az. I ZR 169/12.
555 BGH, Urteil vom 12.5.2016, Az. I ZR 86/15.
556 BGH, Urteil vom 24.11.2016, Az. I ZR 220/15.
557 Vgl. EU-Kommission, Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, 6.5.2015, COM(2015) 192 endg.
558 EU-Kommission, Online-Plattformen im digitalen Binnenmarkt – Chancen und Herausforderungen für Europa, COM(2016) 288 endg., https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-288-DE-F1-1.PDF.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Urheberrechtsreform auf eine gerechtere Verteilung der Einnahmen von Plattformen zu achten, die durch urheberrechtlich relevante Verwertungshandlungen Einnahmen erzielen, sowie eine Vergütung von urheberrechtlich relevanten Zurverfügungstellungen von Werken auf Angeboten für nutzergenerierte Inhalte vorzusehen (zur Plattformmitteilung s. auch oben Kap. 2.3.3). Ebenfalls im Dezember hat die EU-Kommission den Entwurf einer „Verordnung zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt“ vorgestellt[559], die sicherstellen soll, dass Nutzer auf Online-Inhalte, die sie in ihrem Heimat-Mitgliedstaat rechtmäßig erworben oder abonniert haben, weiter zugreifen können, wenn sie sich vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten. Mitte September 2016 stellte die EU-Kommission ihren Entwurf einer Richtlinie für das Urheberrecht im Digitalen Binnenmarkt (DSM-Richtlinie) vor.[560] Für Rundfunkveranstalter und deren Mediatheken sowie für Video-on-Demand-Anbieter sollen leichtere und flexiblere Wege der grenzüberschreitenden Lizenzierung geschaffen und das digitale Verfügbarmachen vergriffener Werke weiter vereinfacht werden. Neue Urheberrechtsschranken sieht der Entwurf für die Bereiche Bildung, Forschung, kulturelles Erbe sowie für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen vor. Im Bereich der Forschung wird eine Schranke vorgeschlagen, die das Text- und Data-Mining zur Auswertung großer Datenmengen für die Forschung betrifft. Kritik entzündet sich daran, dass dadurch überhaupt erst festgeschrieben wird, dass Data-Mining eine urheberrechtliche Relevanz hat. Um einen „gerechteren und tragfähigeren Markt für Urheber, die Kultur- und Kreativwirtschaft und die Presse” zu schaffen, sieht der Entwurf zudem vor, dass Videoplattformen (für nutzergenerierte Inhalte) zur Bereitstellung von Mitteln zur automatischen Erkennung von Werken verpflichtet werden sollen, die ihnen von Rechteinhabern genannt wurden. Damit sollen einfachere Genehmigungen und Löschungen erreicht werden. Urheber- und Journalistenverbände begrüßten die Stärkung der Stellung der Urheber durch den Entwurf. Kritik dagegen entzündete sich mit Blick auf die genannten Identifizierungs- und Löschungsinstrumente daran, dass damit in der Praxis die Haftungsprivilegierungen der Plattformanbieter aus der E-Commerce-Richtlinie konterkariert würden; außerdem stellten entsprechende technische Verfahren vor allem kleine und mittelständische Anbieter vor finanzielle und organisatorische Herausforderungen. Ein weiterer Vorschlag sieht die Einführung eines neuen Schutzrechts für Presseverleger vor, das dem deutschen Leistungsschutzrecht (s. oben Kap. 3.8.1.5) ähnelt, aber über diesen hinausgeht – zeitlich sieht der Entwurf eine Schutzdauer von 20 Jahren vor. Dieser Vorstoß wird mit Blick auf die faktischen Implementationshindernisse in Deutschland kritisiert.

Daneben sieht die vorgeschlagene Richtliniennovelle erhöhte Transparenzverpflichtungen für Verleger und Produzenten vor, was Informationen für Urheber oder ausübende Künstler über die Gewinne, die mit den Werken erzielt wurden, sowie verbesserte Positionen in der Anteilsaushandlung betrifft.

3.8.3.2 Scheitern von ACTA

Mit einem multilateralen „Anti-Counterfeiting Trade Agreement” (ACTA) auf völkerrechtlicher Ebene wollten 2012 die teilnehmenden Nationen und Staatenbündnisse internationale Standards im Kampf gegen Produktpiraterie und Urheberrechtsverletzungen etablieren. In einem Beschluss lehnte das Europäische Parlament den ACTA-Entwurf im Juli 2012 ab.[561] Der Entwurf enthielt Grenzmaßnahmen, zivil- und strafrechtliche Sanktionen und ging über die TRIPS-Bestimmungen deutlich hinaus, vor allem mit Blick auf die Verschärfung der Sanktionen bei gewerbsmäßigen Urheberrechtsverletzungen. Grund für die Ablehnung des EU-Parlaments

559 http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15302-2015-INIT/de/pdf.

560 EU-Kommission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on copyright in the Digital Single Market, 14.9.2016, COM(2016) 593 endg., http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=17200.

561 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4.7.2012 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Handelsübereinkommens zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, Australien, Kanada, Japan, der Republik Korea, den Vereinigten Mexikanischen Staaten, dem Königreich Marokko, Neuseeland, der Republik Singapur, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika, 12195/2011 – C7-0027/2012 – 2011/0167(NLE).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

waren – nach langen öffentlichen Diskussionen – mögliche Gefahren für die bürgerlichen Freiheiten und Grundrechte, insbesondere den Schutz der Privatsphäre, die freie Meinungsäußerung und den Datenschutz.

3.8.3.3 Novellierung des Urhebervertragsrechts

Am 20. Dezember 2016 hat der Gesetzgeber die Novellierung des Urhebervertragsrechts beschlossen.[562] Die Reform soll die im Rahmen der Diskussion des Urhebervertragsrechts von 2002 festgestellten Defizite ausgleichen und den Urhebern mehr Vertrags- und Verhandlungsmacht im Hinblick auf ihre Vergütungen an die Hand geben. Der viel diskutierte Regierungsentwurf ging dabei von der Erkenntnis aus, dass Kreative teils immer noch unangemessen bezahlte Total-Buy-Out-Verträge annehmen müssen. Die Novelle betont vor diesem Hintergrund den Grundsatz der angemessenen Vergütung für jede Nutzung, sieht verbesserte Auskunftsansprüche der Urheber und ausübenden Künstler über die Verwertung seiner Leistungen vor und ermöglicht den Urhebern bei pauschaler Vergütung eine anderweitige Verwertung nach zehn Jahren. Davon abweichende Regelungen können in gemeinsamen Vergütungsregeln getroffen werden. Parallel dazu sieht das novellierte Urhebervertragsrecht Unterlassungsansprüche gegen Vertragspartner vor, die zu Lasten des Urhebers gegen einschlägige gemeinsame Vergütungsregeln verstoßen.

3.8.3.4 Selbstregulierungsinitiative zur Verhinderung von Werbeschaltungen auf urheberrechtsverletzenden Seiten

Zu den Bedenken des Bundeskartellamts an der Initiative zur Verhinderung von Werbeeinblendungen auf Raubkopie-Seiten s. Kap. 3.3.4.

3.9 INFORMATIONSORDNUNG, DATENSCHUTZ UND ÜBERWACHUNG

3.9.1 Einstellungen zu Privatsphäre und Datenschutz

Verschiedene Studien zeigen, dass deutsche Internetnutzer mehrheitlich kritische Einstellungen zu Privatsphäre, Datenschutz und damit verbundenen Risiken der Internetnutzung haben, auch wenn die tatsächliche eigene Nutzung etwas anderes vermuten ließe.[563] So haben nur kleinere Anteile der Onliner bereits direkte Erfahrungen mit der unerwünschten Weitergabe von Daten an Dritte (12 %) oder mit der Ausspähung und illegalen Nutzung persönlicher Daten (4 %) gemacht; allerdings sind diese Anteile im Vergleich zu 2012 leicht gestiegen. Deutlich größere Anteile der Onliner (und jeweils mehr als 2012) sehen diese Aspekte aber prinzipiell als Gefahr bzw. Risiko der Internetnutzung an. Nur etwa ein Fünftel der Onliner stimmt Aussagen zu, Zugriff auf persönliche Daten im Tausch gegen bestimmte Funktionalitäten oder Dienstleistungen einer App, Plattform o. ä. oder auch direkt für Geld zu verkaufen. In jüngeren Altersgruppen ist die Zustimmung tendenziell etwas höher, aber auch nie von mehr als 30 Prozent.

Der Umstand, dass Menschen einerseits angeben, dass ihnen der Schutz ihrer persönlichen Daten und Privatsphäre wichtig sei, diese andererseits aber im Internet oft bereitwillig preisgeben, wird in den Sozial- und Verhaltenswissenschaften seit längerer Zeit unter dem Schlagwort „Privacy Paradox" diskutiert.[564] Entsprechende Studien zeigen, dass neben den generellen Einstellungen zur Privatsphäre auch verschiedene individuelle und situative Merkmale im Sinne eines „privacy calculus"[565] darüber entscheiden, ob und wie viele persönliche Informationen Menschen in der Online-Kommunikation faktisch preisgeben. Gerade aufgrund der

562 Gesetz zur verbesserten Durchsetzung des Anspruchs der Urheber und ausübenden Künstler auf angemessene Vergütung und zur Regelung von Fragen der Verlegerbeteiligung vom 20.12.2016 (BGBl. I S. 3037).
563 Vgl. DIVSI 2016, S. 89ff; ähnlich auch Initiative D21 2015, S. 40ff.
564 Vgl. u. a. Taddicken 2014, Dienlin/Trepte 2014.
565 Dienlin/Metzger 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

hohen technologischen Dynamik, sowohl was die Möglichkeiten für das Teilen und Verbreiten (persönlicher) Informationen angeht als auch die Detailliertheit von Privatsphäre-Einstellungen und anderer Optionen, den Zugang zu Daten und Inhalten nur für bestimmte Personenkreise zu öffnen, spielen auch das Wissen, Fertigkeiten und Kompetenzen (z. B. im Sinne einer „Online Privacy Literacy"[566]) der Nutzer eine wichtige Rolle.

3.9.2 Recht und Regulierung

3.9.2.1 Informationsordnung

3.9.2.1.1 Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden

Am 20. Februar 2013 entschied das Bundesverwaltungsgericht gegen das Begehren eines Journalisten vom Bundesnachrichtendienst Auskunft darüber zu erhalten, wie viele hauptamtliche sowie inoffizielle Mitarbeiter der Bundesnachrichtendienst bzw. sein Vorläufer, die Organisation Gehlen, in bestimmten Jahren zwischen 1950 und 1980 hatte und wie viele davon Mitglied der NSDAP, der SS, der Gestapo oder der Abteilung „Fremde Heere Ost" waren.[567] In seiner Entscheidung erklärte das Bundesverwaltungsgericht die Pressegesetze der Länder für auf den Bundesnachrichtendienst als einer Bundesbehörde nicht anwendbar. Aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz der Länder ließe sich die Verpflichtung einer Bundesbehörde zur Auskunft gegenüber der Presse aus Landespressegesetzen nicht begründen. Es fehle zwar eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs, jedoch könne ein solcher Anspruch unmittelbar auf das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gestützt werden.

Gegen dieses Urteil legte der Journalist Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht ein, welche durch einen Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats nicht zur Entscheidung angenommen wurde.[568] Eine Verletzung der Pressefreiheit sei nicht ersichtlich, solange die Landespressegesetze keine entsprechenden Ansprüche gewähren. Darüber hinaus würden die Landespressegesetze nur Zugang zu bereits vorhandenen Informationen gewähren, während die vom Beschwerdeführer begehrten Informationen dem Bundesnachrichtendienst zum Zeitpunkt des Auskunftsbegehrens in der Form noch nicht vorlagen.

Im März 2015 entschied das Bundesverwaltungsgericht in dem Streit über das Auskunftsbegehren der „Bild" gegen die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben über die Konditionen der Vermietung des Tempelhofer Flughafengebäudes an die Modemesse „Bread and Butter", erstmals über die Reichweite des presserechtlichen Auskunftsanspruchs gegen Bundesbehörden. Bestehe ein überwiegendes Informationsinteresse können Journalisten von staatlichen Liegenschaftsverwaltungen Informationen verlangen, wenn diese Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unterliegen. Eine Abwägung der Interessen müsse trotz schützenswerter Belange der Behörden möglich bleiben, sonst liefe ein Auskunftsanspruch der Presse leer.

Da sich Journalisten bislang bei ihrem Anspruch auf Auskunft gegenüber Bundesbehörden allein auf das Grundgesetz stützen können, wurde die erste Debatte im Bundestag am 22. September 2016 über den Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden (Presseauskunftsgesetz) vom 27. April 2016 insbesondere vom Deutschen Journalisten-Verband begrüßt.[569] Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Vertreterinnen und Vertreter der Medien gegenüber den Behörden des Bundes im Rahmen von deren jeweiliger Zuständigkeit ein Recht auf Auskunft haben. In § 1 Abs. 4 des Presseauskunftsgesetz-E ist eine klarstellende Definition für den Begriff der Vertreterinnen und Vertreter der Medien vorgesehen. Aufgrund der Erweiterung der Tätigkeitsbereiche für Journalisten in den Telemedien, sei ein medienrechtliches Verständnis

566 Vgl. Trepte et al. 2015.
567 BVerwG Urteil vom 20.2.2013, Az. 6 A 2.12.
568 BVerfG Beschluss vom 27.7.2015, Az. 1 BvR 1452/13.
569 BT-Drs. 18/8246; http://www.djv.de/en/startseite/service/news-kalender/detail/aktuelles/article/djv-for ert-seit-jahren-verlaesslichen-rechtsrahmen.html.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

des Begriffs zugrunde gelegt worden. Darüber hinaus werden in § 1 zur Auskunft verpflichtete Stellen genannt sowie eine Bestimmung der Reichweite des Auskunftsanspruchs vorgenommen.[570] In Abs. 2 werden Ausnahmeregelungen vorgesehen, bei deren Vorliegen die Auskunft verweigert werden kann.[571] Die Fraktion der Grünen verfolgt mit diesem Gesetzentwurf die Schaffung von Rechtssicherheit für die Medienschaffenden und Klarheit für die angefragten Behörden. Der Mindestanspruch, welcher sich aus Art. 5 GG ableite, reiche dafür nicht aus, was sich schon an den Rechtsstreitigkeiten erkennen ließe.[572] Dem Gesetzesentwurf wurde im Rahmen der Debatte entgegengehalten, dass der Anspruch nicht zu ermittelnde, sondern auch zu beschaffende Informationen umfasse und durch eine Rechercheverpflichtung der Behörden über alle Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder hinausgehe. Darüber hinaus wurde das Vorliegen einer Gesetzgebungslücke angezweifelt.[573]

3.9.2.1.2 Informantenschutz

Gesetzgeberische Verbesserungen im Informantenschutz, wie etwa das Gesetz zur Stärkung der Pressefreiheit im Straf- und Strafprozessrecht (BGBl. I 2012, S. 1374ff.) stehen gesetzgeberischen Maßnahmen gegenüber, die innerhalb des Berichtszeitraumes zu einer Verschärfung des Konfliktes zwischen staatlichen Überwachungsmöglichkeiten unter Mitwirkung privater Telekommunikationsanbieter und der grundrechtlich implementierten Garantien zum Schutz einer freien Berichterstattung führten. Das Zeugnisverweigerungsrecht von Medienangehörigen über Informanten sowie das Redaktionsgeheimnis sind essentielle Voraussetzungen für die journalistische Tätigkeit und grundrechtlich durch die Presse- und Rundfunkfreiheit abgesichert.

Das Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherpflicht sieht eine anlasslose Speicherungspflicht für Verkehrs- und Standortdaten in § 100g Abs. 4 StPO sowie ein Erhebungsverbot für Daten von Personen vor, denen aufgrund der Angehörigkeit zu einer in § 53 Abs. 1 S. 1 Nr.1-5 StPO aufgeführten Berufsgruppe ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht, darunter in Nr. 5 auch Mitarbeitern des Rundfunks und der Presse. Die Verkehrsdaten von Berufsgeheimnisträgern werden jedoch in ihrer Gesamtheit zunächst von der Speicherung umfasst. Im Entwurf wird das Fehlen solcher Ausnahmen von der Erfassung damit begründet, dass es unmöglich sei, eine vollständige Mitteilung aller Berufsgeheimnisträger zu erstellen, die sämtlichen Telekommunikationsanbietern in Deutschland zugänglich gemacht würde, da in den meisten Fällen dynamische IP-Adressen verwendet würden.[574]

Während das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10-Gesetz) den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst unter den in § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 aufgeführten Voraussetzungen zu Überwachungsmaßnahmen von Telekommunikation oder auch Brief- und Postsendungen berechtigt, wird in § 3b des Art. 10-Gesetzes zum Schutz von zeugnisverweigerungsberechtigten Personen vorgesehen, dass Maßnahmen nach § 1 Abs. 1 als unzulässig einzustufen sind, wenn sie zu Erkenntnissen führen würden, über die diese Personen das Zeugnis verweigern dürften. Nach dieser Vorschrift wird die Maßnahme, im Gegensatz zur Speicherung der Verkehrsdaten nach § 113b TKG, erst gar nicht durchgeführt, sodass keine Informationen jemandem gegenüber zugänglich würden.[575] Jedoch erfährt auch hier der Schutz für zur Zeugnisverweigerung berechtigte Mitarbeiter von Presse und Rundfunk nach § 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 StPO eine Einschränkung durch eine vorzunehmende Abwägung im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nach § 3 b Abs. 2 des Art. 10-Gesetzes sowie durch die Möglichkeit Maßnahmen in einem begrenzten Umfang durchzuführen.

570 BT-Drs. 18/8246, S. 5.
571 BT-Drs. 18/8246, S. 5.
572 Plenarprotokoll 18/190, 18893.
573 Plenarprotokoll 18/190, 18893.
574 BT-Drs. 18/5088, S. 33.
575 BT-Drs. 18/5088, S. 33.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unter vollständigem Verzicht auf die Berücksichtigung des Schutzes der Telekommunikationsverbindungen zeugnisverweigerungsberechtigter Personen wurde am 22. Oktober 2016 das Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes verabschiedet. § 6 Abs. 1 des BND-Gesetzes regelt künftig, dass der Bundesnachrichtendienst vom Inland aus mit technischen Mitteln Informationen einschließlich personenbezogener Daten aus Telekommunikationsnetzen über die Telekommunikation von Ausländern im Ausland erheben und verbreiten darf, wenn es unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen erforderlich ist. Zwar ist die Erhebung von Inhaltsdaten nur anhand von Suchbegriffen nach § 6 Abs. 2 zulässig, jedoch besteht eine anderweitige tatsächliche Begrenzung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs, vergleichbar mit § 10 Abs. 4 Artikel 10-Gesetz, nicht mehr.

Das Gesetz sieht zwar eine Differenzierung nach verschiedenen Typen von Telekommunikationsbeziehungen vor, jedoch bestehen große Bedenken an der technischen Umsetzbarkeit einer Erfassung von ausschließlichem Ausland-Ausland-Verkehr, insbesondere wenn Betreiber von Internet-Exchange-Points nach § 8 des BND-Gesetzes verpflichtet werden.[576] Zudem wären, auch wenn ausländische Journalisten im Ausland von den Überwachungsmaßnahmen umfasst werden, deutsche Medien, Rundfunkveranstalter und private Rundfunkanbieter unmittelbar betroffen, indem sie Korrespondentenbüros und Studios im Ausland führen, für die ausländische Journalisten Tätigkeiten im Sinne des § 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 StPO ausüben.[577] Weiterhin führt die Verpflichtung von Telekommunikationsanbietern, Internetzugangsanbietern und sonstigen Anbieten zur Speicherung und Herausgabe des Datenverkehrs auf Grundlage der verschiedenen Gesetze zu einer bedenklich weitgehenden Übertragung von Aufgaben hoheitlichen Charakters auf private Anbieter.

Darüber hinaus birgt der mit dem Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung verabschiedete Straftatbestand der Datenhehlerei nach § 202d StGB eine unwägbare Situation für Journalisten und Whistleblower, wenn sie Daten veröffentlichen, die zuvor rechtswidrig von einer anderen Person beschafft wurden. Die Bedeutung von Informanten und Whistleblowern für eine unabhängige Berichterstattung durch die Medien zeigte sich nicht erst am jüngsten Beispiel der Enthüllungen Edward Snowdens über das Überwachungsprogramm PRISM der NSA. Daher gilt es im Rahmen dieses Straftatbestandes, ebenso wie des BND-Gesetzes, eine Ausnahmeregelung zum Zweck des Schutzes einer freien Berichterstattung in Betracht zu ziehen.

3.9.2.2 Datenschutz und Überwachung

3.9.2.2.1 Vorratsdatenspeicherung

Am 16. Oktober 2015 beschloss der Bundestag die Wiedereinführung der Vorratsdatenspeicherung. Zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht 2010 das damalige Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung mit Blick auf fehlende Vorkehrungen zur Datensicherheit und niedrige Hürden für den Behördenzugriff für verfassungswidrig erklärt.[578] Die EU-Richtlinie, die das damalige Gesetz umsetzen sollte, wurde 2014 vom EuGH als mit der Charta der Grundrechte der EU unvereinbar und ungültig erklärt.[579] Der neue von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten wurde in der vom Rechtsausschuss geänderten Fassung verabschiedet und trat am 18. Dezember 2015 in Kraft.[580] Danach werden Telekommunikationsunternehmen, Internetprovider und andere Zugangsanbieter verpflichtet, Verkehrsdaten zehn Wochen lang und Standortdaten, die bei der Nutzung von Mobildiens-

576 Papier, NVwZ-Extra 15/2016, S.12; Sachverständigen-Gutachten gemäß Beweisbeschluss SV-13 1. Untersuchungsausschuss (NSA-UA) der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags vom 30.09.2016, http://www.ccc.de/system/uploads/220/original/beweisbeschluss-nsaua-ccc.pdf, S. 11/12.
577 Gemeinsame Stellungnahme zur BT-Drs. 18/9041 von ARD, BDVZ, DJV, Deutscher Presserat, VDZ, ver.di, VPRT, ZDF, vom 9.9.2016, S. 13, http://www.ard.de/download/3531696/2016_Stellungnahme_Medienbuendnis_BND_Gesetz.pdf.
578 BVerfG, Urteil vom 2.03.2010, Az. 1 BvR 256/08 u.a.
579 EuGH, Urteil vom 8.04.2014, Rs. C‑293/12 und C‑594/12.
580 BT-Drs. 18/5088; BT-Drs. 18/6391.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ten anfallen, vier Wochen lang zu speichern. Der Gesetzgeber verfolgt mit dem erneuten Einführen einer Vorratsdatenspeicherung das Ziel der besseren Aufklärung schwerer Straftaten sowie eine verbesserte Gefahrenabwehr. Gegenüber den seinerzeit für nichtig erklärten Bestimmungen sieht das jetzt geltende Gesetz geringere Speicherfristen und einen nach Eingriffsintensitäten abgestuften Berechtigungskatalog für den behördlichen Datenzugriff bei schweren Straftaten vor. Nach Ansicht des Gesetzgebers erfüllen die Vorschriften die Vorgaben der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung.

Die Wiedereinführung der Vorratsdatenspeicherung wurde erneut kritisch diskutiert; Gegner argumentierten, dass weiterhin nicht erwiesen sei, dass eine Vorratsdatenspeicherung zu einer höheren Aufklärung von Straftaten führe, eher würde ein anlassloser Generalverdacht entstehen sowie ein hoher Grad an Überwachung ermöglicht werden. Dagegen wurde eingewandt, dass gerade bei Aufklärung schwerer Kriminalität Verkehrsdaten ein erforderliches Ermittlungsinstrument darstellten und dass das Vorhandensein von solchen Daten nicht vom Zufall abhängig sein dürfe.[581] Bislang wurden fünf Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das umstrittene Gesetz eingelegt[582] und mehrere Eilanträge gegen die Wiedereinführung der Vorratsdatenspeicherung gestellt. Bislang lehnte die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen das Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung ab.[583] Zur Begründung wurde in allen drei Beschlüssen angeführt, dass die Nachteile, die mit dem Inkrafttreten des Gesetzes nach einer späteren Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit verbunden wären, die Nachteile, die im Falle der vorläufigen Verhinderung eines sich als verfassungsgemäß erweisenden Gesetzes deutlich überwiegen würden. Die Letztentscheidungen zu den Anträgen werden insoweit im Rahmen des Hauptsachverfahrens gefällt werden.

Mit einem Urteil vom 21. Dezember 2016 hat der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens die gesetzlich vorgesehene Vorratsdatenspeicherung in Großbritannien und Schweden für unvereinbar mit der EU-Grundrechtecharta gehalten und die Anforderungen an gesetzliche Bestimmungen zur Vorratsdatensammlung weiter konkretisiert. So seien entsprechende Vorgaben nur dann mit EU-Recht vereinbar, wenn sie zur Bekämpfung schwerer Straftaten dienen, und soweit sie mit Blick auf die gespeicherten Daten, der umfassten Kommunikationsmittel, der betroffenen Personen und der vorgesehenen Speicherungsdauer auf das absolut Notwendige beschränkt sind. Die gesetzlichen Vorgaben müssten zudem klar und präzise formuliert sein und Vorkehrungen vorsehen, die die Daten vor Missbrauch schützen. Seit dem Urteil wird diskutiert, inwieweit das in Deutschland geltende Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung diesen Anforderungen genügt. Mindestens ein weiterer Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Wiedereinführung der Vorratsdatenspeicherung wurde nach dem neuerlichen EuGH-Urteil beim Bundesverfassungsgericht gestellt.

3.9.2.2.2 Safe Harbor- und Privacy Shield-Abkommen

Ausschließlich auf die Übermittlung personenbezogener Daten aus der Europäischen Union an Unternehmen in den Vereinigten Staaten von Amerika richtete sich die Zulässigkeit nach der Safe Harbor-Entscheidung der Europäischen Kommission gemäß Art. 25 Abs. 6 der Richtlinie 95/46/EG vom 26. Oktober 2000 (Art. 2 der Entscheidung 2000/520/EG). Die Entscheidung erfolgte im Hinblick auf die Veröffentlichung der sieben Prinzipien und Antworten auf die „15 häufig gestellten Fragen“ (FAQ) des Handelsministeriums der USA. Danach wurde für in den USA tätige Unternehmen ein angemessenes Datenschutzniveau angenommen, wenn sie sich gegenüber der Federal Trade Commission (FTC) öffentlich und unmissverständlich zur Einhaltung der Prin-

581 https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw42_de_vorratsdatenspeicherung/391654.
582 Az. 1 BvR 3156/15; Az. 1 BvR 141/161; Az. 1 BvR 17/16; zuletzt https://digitalcourage.de/blog/2016/klage-gg-vds-eingereicht.
583 BVerfG, Beschluss vom 12.01.2016, Az. 1 BvQ 55/15; Beschlüsse vom 8.06.2016, Az. 1 BvQ 42/15 und 1 BvR 229/16.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zipien und der in den FAQ enthaltenen Hinweise verpflichten (Entscheidung 2000/520/EG, Rn. 5). Bei durchgeführter Selbstzertifizierung des US-Unternehmens bot die Entscheidung eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten aus der EU an die in den USA niedergelassenen Unternehmen.

Infolge der Enthüllungen von Edward Snowden im Juni 2013 über Ausmaß und Umfang von Überwachungsprogrammen der USA brachte die Europäische Kommission erstmals die Erforderlichkeit der Überprüfung und Stärkung der Safe Harbor-Regelung zum Ausdruck.[584] Die Kommission stellte dabei strukturelle Mängel in der Transparenz und Durchsetzung der Safe Harbor-Regelung fest. Weder hielten sich zertifizierte Unternehmen an die aufgestellten Grundsätze, noch bestehe die Möglichkeit für EU- oder US-Bürger, Auskunft über ihre Daten sowie deren Berichtigung oder Löschung zu erwirken, insbesondere da weder administrative noch gerichtliche Rechtsbehelfe zur Verfügung stünden.[585] Zudem stehe die Angemessenheit des Schutzniveaus ernsthaft in Frage, aufgrund der umfassenden Zugriffsmöglichkeiten der US-Nachrichtendienste auf die Daten der meisten zertifizierten US-Internetfirmen im Rahmen der Überwachungsprogramme.[586]

Am 6. Oktober 2015 wurde durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes die Safe Harbor-Entscheidung der Europäischen Kommission für ungültig erklärt. In seiner Entscheidung gelangte der Gerichtshof zu der Auffassung, dass zum einen Art. 25 VI der Richtlinie 95/46/EG im Licht der Art. 7, 8 und 47 der Grundrechte-Charta dahin auszulegen ist, dass eine Kontrollstelle eines Mitgliedstaates im Sinne von Art. 28 dieser Richtlinie nicht durch eine ergangene Entscheidung nach Art. 25 gehindert wird, das Gesuch einer Person zu prüfen, wenn diese Person geltend macht, dass das Recht und die Praxis dieses Landes kein angemessenes Schutzniveau gewährleiste.[587] Zum anderen verlange ein „angemessenes" Schutzniveau in Art. 25 Abs. 6 der Richtlinie 95/46/EG zwar nicht die Gewährleistung eines identischen Schutzniveaus durch ein Drittland, aber mindestens ein dem in der Union aufgrund der Richtlinie im Licht der Charta garantiertes vergleichbares Niveau.[588] Die Entscheidung 2000/520/EG enthielt daher keine hinreichenden Feststellungen zu den Maßnahmen, mit denen die USA ein angemessenes Schutzniveau gewährleisteten aufgrund ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder internationaler Verpflichtungen im Sinne des Art. 25 Abs. 6.[589] Infolge dieses Urteils bot die Safe Harbor-Entscheidung keine rechtliche Grundlage mehr für eine zulässige Datenübermittlung aus der EU in die USA. Damit wurde eine Umstellung der Rechtsgrundlage erforderlich um den Datentransfer in zulässiger Weise aufrechterhalten zu können.[590]

Nach einer Intensivierung der Gespräche zwischen der Europäischen Kommission und den amerikanischen Behörden im Zuge der Urteilsverkündung wurde am 12. Juli 2016 das in der Kritik stehende EU-US Privacy Shield-Abkommen als Angemessenheitsentscheidung nach Art. 25 Abs. 6 der Richtlinie 95/46/EG verabschiedet.[591] Im Rahmen ihrer Entscheidung gelangte die Europäische Kommission nach einer Analyse der amerikanischen Rechtsordnung zu dem Ergebnis, dass nach derzeitiger Rechtslage ein angemessenes Schutzniveau für

---

584 COM (2016) 4176, Rn. 7; „Wiederherstellung des Vertrauens beim Datenaustausch zwischen der EU und den USA" COM (2013) 846 final; „Mitteilung über die Funktionsweise der Safe-Harbor-Regelung aus Sicht der EU-Bürger und der in der EU niedergelassenen Unternehmen" COM (2013) 847 final.

585 EuGH Urteil vom 6.10.2015, Az. C362/14, Rn. 145ff.

586 EuGH Urteil vom 6.10.2015, Az.C362/14, Rn. 150.

587 EuGH Urteil vom 6.10.2015, Az. C362/14, Rn. 207.

588 EuGH Urteil vom 6.10.2015, Az. C362/14, Rn. 216

589 EuGH Urteil vom 6.10.2015, Az. C362/14, Rn. 227.

590 Im Rahmen einer Überprüfung von 35 international agierenden Unternehmen aus Hamburg durch den Hamburgischen Datenschutzbeauftragten wurden drei Bußgeldbescheide wegen unzulässiger Übermittlung von Mitarbeiter- und Kundendaten in die USA rechtskräftig erteilt. In der Mehrzahl der Unternehmen erfolgte jedoch innerhalb der sechsmonatigen Übergangsfrist eine Umstellung der Rechtsgrundlage auf sog. Standardvertragsklauseln. https://www.datenschutz-hamburg.de/news/detail/ article/unzulaessige-datenuebermittlungen-in-die-usa.html?tx_ttnews%5bbackPid%5d=1&cHash=f00d844fb3434a4d32451675b0c454a5.

591 Zur Kritik: Opinion 01/2016 on the EU – U.S. Privacy Shield draft adequacy decision, 16/EN WP 238, 13.04.2016, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2016/wp238_en.pdf; Presseerklärung Deutsche Vereinigung für Datenschutz e.V., 03.02.2016, https://www.datenschutzverein.de/wp-content/uploads/2016/02/2016-02-03-DVD_zu_EU-US-Privacy_shield.pdf; Pressemitteilung Jan Philipp Albrecht, MdEP, 26.5.2016, https://www.janalbrecht.eu/presse/pressemitteilungen/eu-us-privacy-shield-1.html.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

personenbezogene Daten gewährleistet werden kann, insbesondere durch begrenzte Zugriffsmöglichkeiten der US-Behörden sowie ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten für Personen, die durch die Übermittlung betroffen sind.[592] Damit bildet die EU-US-Privacy-Regelung eine derzeitig zulässige rechtliche Grundlage zur Übermittlung personenbezogener Daten aus der EU an selbstzertifizierte US-Organisationen. Seit dem 1. August 2016 nehmen US-Unternehmen die Möglichkeit einer Selbstzertifizierung wahr, darunter auch US-Internetkonzerne wie Microsoft oder Facebook.[593] Digital Rights Ireland hat eine Nichtigkeitsklage beim Gericht der Europäischen Union eingereicht, um das Privacy Shield-Abkommen für ungültig erklären zu lassen. Es bleibt offen, ob eine Überprüfung vor dem EuGH erfolgen und das Abkommen einer solchen standhalten wird.

3.9.2.2.3 Europäische Datenschutz-Grundverordnung

Die auf EU-Ebene bisher zentrale EG-Datenschutzrichtlinie[594] wird durch die neue Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)[595] am 1. Mai 2018 aufgehoben und damit durch einen komplett novellierten EU-Ordnungsrahmen ersetzt. Als Verordnung wird die DS-GVO im Gegensatz zu Richtlinien, die zunächst durch Rechtssetzungsakte in nationales Recht umgesetzt werden müssen, unmittelbar in der gesamten Europäischen Union gelten (Art. 288 Abs. 2 AEUV).

Die DS-GVO stellt dabei den Grundsatz des Verbots der personenbezogenen Datenverarbeitung mit Erlaubnisvorbehalt auf: Die verarbeitende Stelle darf personenbezogene Daten nur verarbeiten, soweit eine gesetzliche Ermächtigung dazu existiert oder die betroffene Person wirksam in die Verarbeitung eingewilligt hat. Da dieser Ansatz der bisherigen Rechtslage in Deutschland entspricht, erfordert die Verordnung jedenfalls kein paradigmatisches Umdenken. Dennoch ergibt sich aus dem neuen Rechtsrahmen eine ganze Reihe neuer oder erweiterter Datenschutzvorgaben für die Medienpraxis: Auch Medienunternehmen treffen deutlich erweiterte Dokumentations- und Nachweispflichten sowie tiefgehende Prüf- und Abstimmungspflichten mit Blick auf die Folgenabschätzung einer Datenverarbeitung. Die Anforderungen an die Gewährleistung von Datensicherheit sind deutlich erhöht und konkreter gefasst; auch sieht die Verordnung eine Pflicht zu datenschutzfreundlichen Voreinstellungen und – wo möglich – einen Privacy-by-Design-Ansatz bei der Produktentwicklung vor. Bei Datenschutzverstößen, insbesondere im Fall von unrechtmäßigem Zugriff Dritter auf Daten, erlegt der Rechtsrahmen Unternehmen erhöhte Melde- und Berichtspflichten auf. Die Rolle des Datenschutzbeauftragten erhält mehr Verantwortung bei der Kontrolle der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben im Unternehmen, mit ggf. erhöhter Haftung. Der neue Ordnungsrahmen sieht zudem erhöhte Bußgelder (bis zu vier Prozent des globalen Umsatzes) vor; zivilrechtlich kann sich die Haftung von Unternehmen für Datenschutzverstöße auch auf immaterielle Schäden (u. a. „Schmerzensgeld“) erstrecken. Mit Blick auf im EU-Ausland ansässige Unternehmen sieht die Verordnung die Möglichkeit der extraterritorialen Anwendung der EU-Vorschriften vor; dies entspräche dem bisherigen Ansatz des BDSG.

Durch verschiedene Öffnungsklauseln verbleiben Detailregelungskompetenzen der nationalen Gesetzgeber auch bei der DS-GVO bestehen, etwa bei den Vorschriften im Rahmen der Umsetzung des Medienprivilegs (Art. 85 DS-GVO): Es obliegt weiterhin den Mitgliedstaaten, das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in Ausgleich zu bringen. Art. 85 Abs. 2 DS-GVO sieht dabei für den nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit vor, Abweichungen oder Ausnahmen von mehreren Vorschriften der Verordnung festzulegen, wenn es für die Erreichung eines Ausgleichs

592 COM (2016) 4176, Rn. 13.
593 https://www.privacyshield.gov/list.
594 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. EG Nr. L 281, 23.11.1995, S. 31.
595 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. EG Nr. L 119, 4.5.2016, S. 1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

im Rahmen einer Verarbeitung zu journalistischen, wissenschaftlichen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erforderlich ist.

Die DS-GVO führt – neben einer Vielzahl gesetzgeberischer Änderungen, da das deutsche Datenschutzrecht bereichsspezifisch geregelt ist – auch zu erheblichem Anpassungsbedarf des subsidiären Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG). Der vom Bundeskabinett am 1. Februar 2017 beschlossene Entwurf eines Datenschutzanpassungsgesetzes[596] novelliert das BDSG insoweit komplett und sieht neben allgemeinen Bestimmungen, die nur zur Anwendung kommen, wenn die DS-GVO nicht gilt, vor allem Bestimmungen vor, die die Vorgaben der DS-GVO umsetzen und konkretisieren. Derzeit entzündet sich breitflächige Kritik an dem vom Kabinett beschlossenen Entwurf. Bundesratsausschüsse kritisieren, dass der Entwurf des subsidiären BDSG zeitlich vor den Entwürfen der einschlägigeren Spezialgesetze vorgestellt wurde.[597] Verbraucherschützer und NGOs, aber auch die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sehen in dem Entwurf vor allem die Gefahr der Aufweichung des datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgrundsatzes und mehrere mögliche Schlupflöcher für Unternehmen, was Auskunftsansprüche und Offenlegungspflichten angeht.[598]

3.9.2.2.4 Verbandsklage im Datenschutzrecht

Am 24. Februar 2016 ist das Gesetz zur Verbesserung der zivilrechtlichen Durchsetzung von verbraucherschützenden Vorschriften des Datenschutzrechts in Kraft getreten.[599] Darin wird erstmals die Möglichkeit einer Verbandsklage im Datenschutzrecht vorgesehen. Eine Missachtung der neu in die Verbraucherschutzgesetze aufgenommenen Datenschutzvorschriften lässt damit nach § 2 Abs. 1 UKlaG Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche entstehen. Damit können Verstöße gegen das Datenschutzrecht nicht mehr nur zu Sanktionen der zuständigen Aufsichtsbehörden sowie zu einer Geltendmachung datenschutzrechtlicher Ansprüche betroffener natürlicher Personen führen, sondern vor allem auch im Fall eines Verstoßes gegen die in § 2 Abs. 2 Nr. 11 UKlaG genannten datenschutzrechtlichen Vorschriften zu Unterlassungsklagen von Verbraucherschutzverbänden.

3.9.2.2.5 Umsetzung und Reform der europäischen E-Privacy-Vorgaben

Über die Umsetzung der Vorgaben aus der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation zur Verwendung von Cookies in deutsches Recht bestand in den letzten Jahren Uneinigkeit. Eine vollständige Umsetzung der EU-Vorgaben in deutsches Recht ist nach Ansicht der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern nicht erfolgt, etwa mit Blick auf die europarechtlich geforderte Einwilligung in den Zugriff auf in den Endgeräten der Nutzer gespeicherte Informationen (sog. Cookies). Damit sei nur eine unzureichende Wahrnehmung der Ansprüche von Betroffenen zur Wahrung der Privatsphäre aus Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie 2002/58/EG gegenüber Anbietern in Deutschland möglich. Die Bundesregierung geht hingegen mit Verweis auf die Regelungen in § 13 Abs. 1 und § 15 Abs. 3 des Telemediengesetzes (TMG) davon aus, dass die Rechtslage in Deutschland bereits vor Erlass der Richtlinie den Richtlinienvorgaben entsprach. Die Diskussion kann eine Auflösung erfahren, wenn eine vollständige Überarbeitung der Richtlinie ein eindeutiges gesetzgeberisches Handeln erforderlich macht.

---

596 Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU – DSAnpUG-EU, Referentenentwurf vom 01.02.2017, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/Entwuerfe/entwurf-datenschutz-grundverordnung.pdf?__blob=publicationFile.

597 https://www.bundesrat.de/drs.html?id=110-1-17%28neu%29

598 Vgl. https://www.heise.de/newsticker/meldung/Neues-Datenschutzgesetz-Bundesregierung-hebelt-Buergerrechte-und-Kontrollbefugnisse-aus-3614529.html

599 BGBl. Teil I Nr. 8 vom 23.2.2016, S. 233.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Rahmen der Strategie der Europäischen Kommission zur Schaffung eines gemeinsamen digitalen Binnenmarktes ist die Überarbeitung der Richtlinie 2002/58/EG geplant; einen Überarbeitungsentwurf der Richtlinie in Form einer Verordnung hat die EU-Kommission im Januar 2017 vorgestellt.[600] Die Kommission folgt mit der Novelle ihrem Ansatz bei der DS-GVO: Durch das Rechtsinstrument der Verordnung gelten die EU-Vorgaben unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, einer gesetzlichen Umsetzung inklusive nationaler Umsetzungsspielräume bedarf es hier nicht.

3.9.2.2.6 Verantwortlichkeit von Facebook-Fanseiten-Betreibern für Datenverarbeitung

Die von schleswig-holsteinischen Unternehmen auf Facebook angebotenen Fanseiten („Fanpages“) sind Gegenstand datenschutzrechtlicher Beanstandungsverfahren und entsprechender Gerichtsverfahren geworden. Im November 2012 beanstandete die ULD die betriebenen Fanpages und forderte aufgrund fehlender Unterrichtungen über Widerspruchsmöglichkeiten die Deaktivierung der Seiten. Die u. a. betroffene Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein entgegnete, dass die von Facebook zur Verfügung gestellte Infrastruktur es technisch nicht erlaube, eine solche Widerspruchsmöglichkeit einzurichten. Etwaige Widersprüche von Nutzern gegen die Erstellung von Nutzungsprofilen würden der WAK zudem keine Möglichkeit geben, die Datenverarbeitung durch Facebook künftig auszuschließen. Nachdem das VG Schleswig entgegen der Auffassung der ULD entschied, bestätigte das Oberverwaltungsgericht Schleswig diese Entscheidung im Herbst 2014 in zweiter Instanz.[601] § 38 Abs. 5 S. 1 BDSG schreibe ein abgestuftes Verfahren vor, sodass vor einer Untersagung des Datenverarbeitungsverfahrens eine Aufforderung zur Beseitigung von Rechtsverstößen ergehen müsse. Zentral sei daneben, dass die Kontrolle und die Einflussnahmemöglichkeit auf die Datenverarbeitung bei einem Fanpagebetreiber vollständig fehlen; Facebook treffe die Entscheidung über „ob“, „warum“ oder „wie“ der Datenverarbeitung. Das mit der Revision befasste Bundesverwaltungsgericht hat dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 267 AEUV sechs Fragen zur Klärung vorgelegt; darunter, ob eine Auslegung von Art. 2 Buchst. d) RL 95/46/EG ergibt, dass die Haftung und Verantwortlichkeit für Datenschutzverstöße abschließend geregelt ist oder sich im Rahmen der „geeigneten Maßnahmen“ nach Art. 24 RL 95/46/EG und der „wirksamen Eingriffsbefugnisse“ nach Art. 28 Abs. 3 – 2 RL 95/46/EG in mehrstufigen Informationsanbieterverhältnissen eine Verantwortlichkeit für eine nicht im Sinne des Art. 2 Buchst. d) RL 95/46/EG verantwortliche Stelle für die Auswahl eines Betreibers für sein Informationsangebot ergibt.[602] Entscheidet der EuGH, dass sich eine solche Verantwortung aus den Art. 24 und Art. 28 Abs. 3 der RL 95/46/EG ergibt, würden damit weitgehende Prüfpflichten für Fanpage-Betreiber begründet, ob der jeweilige Plattformanbieter die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des TMG einhält.

Ähnlich gelagert sind Fälle, in denen Inhalteanbieter sog. Facebook-Buttons, etwa für ein leichteres „Sharen“ oder „Liken“ von Beiträgen, in ihre selbst betriebene Homepage einbauen.

So hatte das LG Düsseldorf am 9. März 2016 über die Einbindung der Plugins von sozialen Netzwerken auf anderen Internetseiten zu entscheiden.[603] Zuvor hatte die Verbraucherzentrale NRW von einem Onlineshop die Unterlassung der Integration des Plugins von Facebook gefordert, da dadurch bei jedem Aufruf der Internetseite Daten an den Anbieter des Plugins übertragen werden. Das Gericht entschied, dass dies eine unlautere Nutzung des Plugins im Sinne des § 3a UWG i.V.m. § 13 TMG darstellt, wenn die Nutzer der Internetseite vor der Übermittlung von IP-Adresse und Browserstring an Facebook über diesen Umstand unaufgeklärt blieben. Der Betreiber der Website verletze damit seine Unterrichtungspflicht aus § 13 Abs. 1 S. 1 TMG, welche auch nicht nach § 15 TMG gerechtfertigt ist, da keine Erforderlichkeit für das Funktionieren und den Betrieb

600 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications), 10.1.2017, COM(2017) 10 final, http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=41241.

601 VG Schleswig Urteil vom 9.10.2013, Az. VG 8 A 14/12; Schleswig-Holsteinisches OVG Urteil vom 4.09.2014, Az. 4 LB 20/13.

602 BVerwG Beschluss vom 25.02.2016, Az. 1 C 28.14.

603 Landgericht Düsseldorf Urteil vom 9.03.2016, Az. 12 O 151/15.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Website angenommen wurde. Dabei ging das Gericht in seiner Entscheidung darauf ein, dass ein solches Verbot der Plugin-Nutzung in dieser Form, eine Einbindung von Drittinhalten nicht unmöglich macht (etwa durch Nutzung eines sog. „2 Klick-Verfahrens“).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. TRENDS UND PERSPEKTIVEN

4.1 MEDIATISIERUNG ALLER LEBENSBEREICHE

Die in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Entwicklungen von Einzelmedien sowie von verschiedenen medienbezogenen Querschnittsbereichen haben die Dynamik der Veränderungen der Medienumgebung verdeutlicht. Diese Fülle an Veränderungen soll an dieser Stelle auf einige wesentliche Trends verdichtet werden, anhand derer sich die Frage nach den relevanten gesellschaftlichen und kulturellen Konsequenzen dieses Wandels diskutieren lässt. Ausgangspunkt ist dabei die Diagnose einer tiefgreifenden Mediatisierung aller Lebensbereiche; das bedeutet, dass Medien nicht nur ein von außen hinzugefügtes Instrument sind, mit dem bestimmte kommunikative Funktionen in einem Lebensbereich komfortabler oder schneller erfüllt werden können. Vielmehr basieren heute so gut wie alle Lebensbereiche schon von vornherein auch auf mediengestützten Prozessen. Diese sind also kaum wegzudenken.

Zu den wichtigen Trends, die derzeit identifiziert werden können, gehören die folgenden:[604] erstens die *Differenzierung* von technisch basierten Kommunikationsmedien, zweitens die durch diese Medien ermöglichte zunehmende *Konnektivität*, drittens die *Omnipräsenz* dieser Medien, viertens deren große *Innovationsdichte* und fünftens der Prozess der *Datafizierung*, also die zunehmende Repräsentation sozialer Zusammenhänge in computerisierten Daten. Diese fünf Trends sollen im Anschluss kurz erläutert werden.

Die *Differenzierung* von Medien bedeutet, dass in den letzten Jahrzehnten die Zahl der verfügbaren Medien deutlich zugenommen hat und dass sich deren Funktionen vervielfältigt haben. Zu Beginn der Digitalisierung wurde noch diskutiert, inwieweit sich der Computer zum Universalmedium entwickeln werde, in dem andere Medien aufgehen würden. Mittlerweile hat sich gezeigt, dass die Zahl der Medien mit der Digitalisierung eher zunahm, sie nun allerdings generell auf Computertechnologie und Software basieren. Die Differenzierung von Medien hat vielfältige und widersprüchliche Konsequenzen, je nachdem, ob man sie auf der individuellen Ebene oder auf der Ebene von Organisationen, Kollektiven oder Öffentlichkeiten betrachtet. Sie geht einher mit einer erhöhten Zahl an Optionen für die Kommunikation; dies kann eine höhere Wahrscheinlichkeit passgenauer Bedürfnisbefriedigung bedeuten, zugleich aber auch zunehmende Segmentierung, Exklusion und medienbezogene Klüfte nach sich ziehen.[605]

Ein zweiter Trend besteht in einer intensivierten *Konnektivität*: Ein Kennzeichen des gegenwärtigen Alltagslebens sind die Möglichkeiten, über verschiedene Medien hinweg zumindest dem Prinzip nach global in kommunikativen Kontakt zu treten. Konnektivität bedeutet dabei nicht notwendigerweise soziale Verbundenheit. Medienvermittelte Konnektivität kann eine räumliche Ausdehnung von Kommunikation zur Folge haben, wodurch die Grenzen bestehender sozialer Zusammenhänge unscharf werden können. Beispielsweise entwickeln sich transnationale populärkulturelle Gemeinschaften, oder Organisationen können über verschiedene Orte hinweg aufgebaut werden.

Ein dritter Trend ist die *Omnipräsenz* von Medien. Bei Besprechungen, Smalltalks, Spaziergängen und in vielen anderen sozialen Situationen wurden in früheren Zeiten in der Regel keine Medien genutzt. In Zeiten tiefgreifender Mediatisierung ist dies anders, insbesondere als Folge der Verbreitung mobiler Kommunikationstechnologien: Es ist möglich, „permanently online, permanently connected“ zu sein.[606] Eine solche Omnipräsenz verschiedener Medien kann in einer Beschleunigung sozialer Prozesse resultieren. Es hat sich beispielsweise in vielen sozialen Zusammenhängen – beruflichen wie privaten – die Erwartung umgehender Reaktionen verbreitet.

604 Hepp 2016.
605 Nieminen 2016.
606 Vorderer u. a. 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Mit aktuellen Medienentwicklungen geht eine große *Innovationsdichte* einher. Das bedeutet, dass die Abfolge von mehr oder weniger grundlegenden Medieninnovationen – zumindest in der Wahrnehmung vieler Mediennutzerinnen und -nutzer – in immer kürzeren Abständen erfolgt. Diese Innovationsdichte kann einen permanenten Anpassungsdruck erzeugen, d. h. eine wahrgenommene Notwendigkeit, diesen Veränderungen zu entsprechen, was im Einzelfall auch zu dem subjektiven Eindruck führen kann, dass die aktuellen Anforderungen die eigenen Fähigkeiten übersteigen. Nicht alle können den Innovationen gleichermaßen entsprechen, weswegen alte Segmentierungen und Exklusionen reproduziert bzw. neue geschaffen werden.

Mit der Digitalisierung hängt schließlich der Trend der *Datafizierung* zusammen. Da Medien zunehmend softwarebasiert sind, hinterlassen Menschen durch deren Nutzung „digitale Spuren". Solche Daten können durch Algorithmen aggregiert und in automatisierten Prozessen verarbeitet werden. Diese Art der Repräsentation sozialer Phänomene durch quantifizierte Daten kann auf der einen Seite zur Folge haben, dass technische Vermittlungsinstanzen (Suchmaschinen, Plattformen usw.) soziale Akteure verschleiern. Auf der anderen Seite – und in offensichtlichem Widerspruch dazu – ist damit die Hoffnung verbunden, eine neue, technologisch basierte Transparenz zu schaffen, die möglicherweise die Partizipation von Menschen fördert, wie dies beispielsweise im Zusammenhang mit Konzepten wie Open Data und Smart City diskutiert wird. Diese Entwicklungen gehen mit neuen Möglichkeiten von Überwachung einher – durch Regierungsbehörden und private Akteure.

4.2 TRANSFORMATIONEN ÖFFENTLICHER KOMMUNIKATION

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich die gesellschaftlichen Kommunikationsverhältnisse grundlegend verändert: Das Internet gehört heute zum Alltag und ist für die meisten Menschen fester Bestandteil ihres Medienrepertoires geworden. Als Hybridmedium unterstützt es verschiedene Kommunikationsmodi, -typen oder -formen, die von der massenmedialen Kommunikation über den interpersonalen Austausch, die Mensch-Maschine-Interaktion bis hin zur Maschine-Maschine-Interaktion (etwa im Hochfrequenzhandel) reichen können.[607] Zu den folgenreichsten Entwicklungen zählt sicher, dass durch das Internet und vor allem durch soziale Medien die Hürden gesunken sind, auch ohne große technische Kenntnisse und Ressourcen Inhalte aller Art zu publizieren, zu filtern, zu bearbeiten und weiterzuverbreiten.[608] So hat sich der kommunikative Zugang zur Öffentlichkeit enorm vereinfacht und die Asymmetrie zwischen Kommunikator und Rezipient, die charakteristisch ist für die traditionelle Massenkommunikation, löst sich zunehmend auf bzw. weicht einem deutlich dynamischeren Verhältnis, zu dem flexible Rollenwechsel gehören (können).[609]

Öffentliche Kommunikation ist also durch das Internet und die Digitalisierung der Medienproduktion, -distribution und -nutzung deutlich vielfältiger und dynamischer geworden: Das betrifft zum einen die Vielzahl und Art von Informationsanbietern, zum anderen die Mannigfaltigkeit der Kanäle, über die diese ihre Angebote verbreiten und verschiedenen Publika zugänglich machen sowie die Aufhebung zeitlicher und/oder räumlicher Restriktionen, denen Prozesse der Inhalteproduktion, -verbreitung, -speicherung und -nutzung noch im „Prä-Internet-Zeitalter" unterworfen waren. Ein sichtbarer Niederschlag dieser Entwicklung ist auch die zunehmende Bedeutung der mobilen Internetnutzung.

Der hiermit skizzierte grundlegende Medienwandel hat zur Folge, dass die aus Anbieter- und Nutzersicht, aber auch aus einer normativ-gesellschaftlichen Perspektive bislang relativ klar differenzierbaren Angebotstypen und Informationsfunktionen an Trennschärfe verlieren: Neben professionellen Journalismus und klassische Massenmedien treten im Zuge dieser Entwicklungen zahlreiche neue Anbieter von Informationen, algorithmisch operierende Intermediäre, sog. (Social) Bots (kurz für Software Robots) sowie Nutzerinnen und Nutzer

607 Vgl. Fraas/Meier/Pentzold 2012, S. 19ff.
608 Vgl. Schmidt 2011.
609 Vgl. Loosen/Schmidt 2012.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

selbst, die sich zunehmend einflussreich an der Herstellung von Öffentlichkeit(en) beteiligen. Besonders bemerkenswert ist hierbei, dass für die Beteiligung an (allen möglichen Formen von) Kommunikation nicht mehr allein Menschen infrage kommen, sondern auch Computer und Algorithmen[610] – und dass mit Blick auf die zunehmende Relevanz dieser Beteiligung vermehrt Fragen nach den hieraus resultierenden gesellschaftlichen Folgen aufkommen.

Bereits – oder je nach Perspektive auch: erst – seit den 1990er Jahren wird daher (in Anlehnung und Weiterführung von Jürgen Habermas' „Strukturwandel der Öffentlichkeit") von einem durch das Internet ausgelösten *neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit* gesprochen.[611] Immer wieder werden die damit verbundenen Entwicklungen mit dem Begriff der *Entgrenzung* charakterisiert: Entgrenzung z. B. zwischen Massen- und Individualkommunikation, Privatheit und Öffentlichkeit, Fakten und Fiktionen.[612] So ist Entgrenzung so etwas wie eine Pauschaldiagnose für die Wandlungs- und Transformationsprozesse der gesellschaftlichen Kommunikationsverhältnisse geworden. Der Journalismusforscher Siegfried Weischenberg hat diese Entwicklung bereits vor über einem Jahrzehnt mit der folgenden Beschreibung zusammengefasst:

„Insofern kann die aktuelle Entwicklung alle Mauern schleifen, die wir zur Kategorisierung von Medienangeboten und Medienakteuren hochgezogen haben: zwischen Fernsehen, Radio und Print, Information und Unterhaltung, Fakten und Fiktionen; zwischen Journalismus und Public Relations, Marketing, *Advertising*, Design, Redaktion, Technik und Anzeigenabteilung; zwischen den vertrauten Genres bzw. Darstellungsformen; und schließlich zwischen den traditionell fein getrennten Rollen von Produzenten und Rezipienten."[613]

Diese Beobachtung derartiger Entgrenzungsprozesse ist uns also bereits seit längerem vertraut. Das Spürbarwerden ihrer Konsequenzen für die öffentliche Kommunikation sowie der gesellschaftliche Umgang mit eben diesen, sind aber ein anhaltender Prozess, der auch die Frage aufwirft, zu welchen Machtverschiebungen es im Zuge dieser Entwicklungen in einem Kommunikationssystem kommt, dem in der Gesellschaft traditionell die Kernfunktion zukommt, Öffentlichkeit herzustellen und zur Meinungsbildung beizutragen. Gleichzeitig beruhen aber auch eben diese Grundkonzepte, d. h. die Vorstellungen, was Herstellung von Öffentlichkeit und Meinungsbildung bedeuten ebenso wie die daran hängenden Regelungen, größtenteils noch auf den Prämissen von Massenmedien/-kommunikation, sind also nur noch z. T. auf die neuen Kommunikationsverhältnisse anwendbar.

Der Kommunikationswissenschaftler Christoph Neuberger hat in einer „Analyse des Medienumbruchs" deutlich gemacht, „dass sich Beschreibung und Bewertung der Öffentlichkeit im Internet nicht auf eine einfache Formel bringen lassen: Weder lässt sich direkt vom Potenzial des Mediums auf seinen Gebrauch schließen, noch ergeben sich Konsequenzen, die nur in eine Richtung weisen"[614]. Die einschlägige Forschung zu Medienwandel und Transformation der Öffentlichkeit muss also zwangsläufig ein heterogenes und ambivalentes Bild zeichnen (vgl. 4.1). Versucht man, ihre Deutungsangebote in ein Koordinatenkreuz einzuordnen, geht das vielleicht am besten mit zwei Achsen, deren Pole „Euphorie und Skepsis" sowie „Wandel und Beharrung" heißen. Verdeutlichen lässt sich dies beispielsweise mit Blick auf die Beteiligungs- und Partizipationsmöglichkeiten, die das Internet (technisch) eröffnet hat: Hier hat sich die Debatte in den letzten Jahren quasi verschoben vom Partizipations- und Demokratisierungsversprechen, öffentlichen Diskursen endlich zu mehr Vielfalt zu verhelfen, hin zu den aktuell vorrangig betonten dysfunktionalen Folgen in Form von „Hate-Speech" und „Cyber-Propaganda". Gleichzeitig lässt sich (nicht nur) in journalistischen Organisationen beobachten, dass Anpassungen an eine sich wandelnde Medienumgebung stets im Wechselspiel zwischen Beharrungsvermögen und Innovationsfähigkeit erfolgen (müssen).

610 Vgl. Baecker 2015.
611 Vgl. z. B. Imhof 2003.
612 Vgl. Loosen 2016a.
613 Weischenberg 2001, S. 63, Hervorhebung im Original.
614 Neuberger 2009, S. 83.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die nachfolgenden Abschnitte beziehen sich auf drei Trends und Perspektiven, die wir im Kontext der skizzierten Entwicklungen als besonders relevant erachten: die Entgrenzung zwischen Journalismus und (seinem) Publikum (4.2.1), Algorithmen (in Informationsintermediären) – als vergleichsweise neue Beteiligte am Prozess öffentlicher Kommunikation (4.2.2) sowie Datenjournalismus und automatisierte Inhalteerstellung (4.2.3). Unter der Überschrift „undurchsichtige Transparenz“ werden die Entwicklungen abschließend zusammengefasst und eingeordnet (4.2.4).

4.2.1 Entgrenzung zwischen Journalismus und (seinem) Publikum

Den professionellen, redaktionell organisierten Journalismus betreffen die bis zu dieser Stelle skizzierten gewandelten Medien- und Kommunikationsverhältnisse im Kern, denn er rivalisiert zunehmend mit neuen Formen öffentlicher Kommunikation. Dies wird häufig gefasst als Verlust des journalistischen Gatekeeper-Monopols oder auch des journalistischen Monopols auf die Zuständigkeit für gesellschaftliche Selbstbeobachtung und des Deutungsmonopols auf das, was „das Wichtigste vom Tage“, „die Faktenlage“ oder gar „die Wahrheit“ sei. Von besonderer Relevanz sind hierbei (aus Sicht des Journalismus) zum einen die Flexibilisierung zwischen Kommunikator- und Rezipientenrolle sowie zum anderen die gestiegene Vielzahl und Heterogenität der Anbieter von Informationen und Nachrichten im weitesten Sinne.

Die immer wieder konstatierte Entgrenzung zwischen Kommunikator und Rezipient ist praktisch *das* Leitmotiv zur Charakterisierung der Transformation der gesellschaftlichen Kommunikationsverhältnisse geworden. Dieser Prozess ist im Journalismus besonders augenfällig; dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen ein „Aufstand des Publikums“[615] beobachten lässt, der sich als Wandel des Verhältnisses zwischen Leistungs- und Publikumsrollen beschreiben lässt (etwa in der Politik zwischen Politikerin und Wähler, im Gesundheitswesen zwischen Arzt und Patientin, in der Bildung zwischen Lehrerin und Schüler etc.).

Für den Journalismus bedeutet dies eine Veränderung des tradierten Verhältnisses zum Publikum, das sich immer weniger als Sender-Empfänger-Relation beschreiben lässt. Maßgeblich sind hierbei die insbesondere durch soziale Medien deutlich gesunkenen Hürden, auch ohne große technische Kenntnisse und Ressourcen Inhalte aller Art zu publizieren, zu filtern, zu bearbeiten und weiterzuverbreiten. In sozialen Medien entwickeln sich zwischen Journalismus und Laienkommunikation vielfältige Beziehungen und Formen der Vernetzung: Journalistische Angebote werden in sozialen Medien präsentiert, geteilt und verbreitet, erzeugen dort Anschlusskommunikation, dienen als Recherchequellen und Beobachtungs- und Monitoringinstrumente des Journalismus.[616] Hierbei werden die Formen, mit denen Journalismus sein Publikum beobachten und mit ihm in Beziehung treten kann, deutlich erweitert – und dies gilt ebenso für die Beobachtung journalistischer Leistungen durch das Publikum sowie auch der Publikumsmitglieder untereinander.[617] Auch reagieren Nutzerinnen und Nutzer nicht nur auf Berichterstattung, sondern werden z. T. auch selbst journalismusähnlich aktiv und produzieren eigene Medienangebote (zum Beispiel als YouTube-Video oder als Podcast).

So erweitert sich die tradierte massenmedial geprägte Journalismus/Publikum-Beziehung zunehmend um sozialmediale Kommunikationsformen und -praktiken, welche die klassische Sinnorientierung des Journalismus von *Informationsangebot und -nachfrage* um *Dialog und Partizipation* ergänzen, aber auch Interaktionsmodi eröffnen wie *Konflikt* (etwa in Form von Kritik an journalistischen Leistungen), *Kooperation* (beispielsweise bei sog. Formen des Crowdsourcing oder Crowdfunding) und *Konkurrenz* (etwa im Hinblick auf mehr Transparenz über konkurrierende Informationsangebote).[618] Diese erweiterten Interaktionsmodi sollten auch vor dem Hintergrund der durch soziale Medien gestiegenen gegenseitigen Beobachtungsmöglichkeiten (zwischen

615 Gerhards 2001.
616 Vgl. Loosen 2016b.
617 Vgl. Wendelin 2014.
618 Vgl. Neuberger 2014.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Journalismus und Publikum) gesehen werden, durch die es sichtbarer und leichter kommunikabel geworden ist, über welche Ereignisse nicht oder in unterschiedlichen Medien bzw. von anderen Akteuren unterschiedlich berichtet wird. Es kommt also zu einer verstärkten Sichtbarmachung von verschiedenen Beobachtungen und Beschreibungen der Realität sowie zu Aushandlungen und Diskussionen über eben diese Beschreibungen (u. a. in Nutzerkommentaren). Beobachten lässt sich dies zum Beispiel daran, dass journalistische Berichterstattung in sozialen Medien (insbesondere bei Großereignissen) gleichsam von einer instantanen Medienkritik (und zunehmend schnell auch von einer Kritik an der Kritik) begleitet wird, die dann mitunter selbst wieder zum Teil von Berichterstattung wird. Was in der Philosophie und in der Soziologie mit dem Begriff der *Kontingenz* beschrieben wird, wird auf diese Weise für jedermann praktisch greifbar und Kontingenzerfahrungen werden, wenn man so will, alltäglich: Alles könnte auch anders sein, könnte auch anders berichtet werden, auch anderes könnte selektiert werden, wird von anderen anders wahrgenommen. Dies ist vielleicht die sichtbarste Folge des Verlustes des journalistischen Gatekeeper-Monopols: Wir verfügen in der gewandelten Medienumgebung über sehr viel mehr Wirklichkeitsbeschreibungen als noch im Zeitalter der Massenmedien – hieraus scheint sich auch eine gewisse *Erschütterung von Realitätsgewissheiten* zu ergeben; das Aufkommen von Begriffen wie „post-truth“ oder „post-faktisch“ kann hierfür als ein Indikator gelten.

Eine weitere, ebenso zentrale Folge des Verlustes des Gatekeeper-Monopols des Journalismus betrifft die abnehmende Bedeutung seiner Vermittlungsleistungen zwischen Akteuren. Unter den Bedingungen von Massenkommunikation erreichen zahlreiche gesellschaftliche Felder oder Akteure ihr Publikum vor allem über Journalismus und Massenmedien, etwa die Politik ihre Wähler oder Unternehmen ihre Kunden; zu diesem Zweck haben sich vielfältige Formen von Public Relations herausgebildet.[619] Im Internet verliert diese Leistung des Journalismus, die sich auch als *Fremd*beschreibung eben dieser gesellschaftlichen Felder und Akteure verstehen lässt, allerdings an Bedeutung, weil sich alle diese Akteure mit ihren *Selbst*beschreibungen auch direkt an ihre jeweiligen Publika wenden können. Aus Sicht von Nutzerinnen und Nutzern wird es also zunehmend wichtig, Absender und Quellen von Informationen identifizieren, also etwa Botschaften als Selbstbeschreibung von Unternehmen einordnen zu können.

All die technologischen, organisatorischen und professionellen Strukturen, die den modernen Journalismus zur zentralen Instanz der gesellschaftlichen Selbstbeobachtung gemacht haben,[620] haben sich mit dem Medienwandel und der Medienkrise nachhaltig verändert. Und so gibt es gewandelte und gestiegene Leistungserwartungen an den Journalismus (etwa im Hinblick auf Partizipation, Transparenz, Investigation) in einer Zeit, in der die Ressourcen schon allein für das Aufrechterhalten des Routineprogramms knapp geworden sind.

4.2.2 Algorithmen (in Informationsintermediären)[621]

Algorithmische Datenverarbeitung ist für alle gesellschaftlichen Bereiche so zentral geworden, dass vermehrt diskutiert wird, auf welche Weise Algorithmen welchen Einfluss auf soziale Wirklichkeit haben bzw. haben sollten. Das gilt beispielsweise für den Hochfrequenzhandel ebenso wie für das Gesundheitswesen oder die Kriminalitätsbekämpfung. Diese Diskussionen sind kaum zu trennen, von denjenigen über Big Data, denn Algorithmen sind praktisch nichts ohne die Daten, die sie verarbeiten.[622] Im Rahmen des vorliegenden Berichts konzentrieren wir uns auf öffentliche Kommunikation und für diesen Gegenstandsbereich lässt sich beobachten, dass Algorithmen mittlerweile eine ähnliche, wenn nicht sogar noch weiterreichende Macht bei der Herstellung von Öffentlichkeit zugeschrieben wird als dem Journalismus.[623] Hierbei wird beispielhaft mal mit Blick auf dominante Plattformen und Anbieter argumentiert (z. B. Facebook, Google, YouTube, Netflix), mal

619 Vgl. Röttger/Preusse/Schmitt 2014.
620 Vgl. Weischenberg 2010.
621 Dieser Abschnitt beruht in weiten Teilen auf dem Beitrag von Loosen/Scholl 2017.
622 Vgl. Süssenguth 2015; Mayer-Schönberger/Cukier 2013.
623 Loosen/Scholl 2017; Gillespie 2014; Napoli 2014.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

mit Angebotstypen (z. B. soziale Netzwerke, Suchmaschinen, App-Plattformen) und mal auf bestimmte Leistungen bzw. Funktionsweisen oder Anwendungen von Algorithmen verwiesen wie z. B. Priorisierung, Filterung und Klassifikation von Informationen.[624]

Mit derartigen Funktionen operieren Algorithmensysteme, mit deren Hilfe etwa

- Suchmaschinen Daten indexieren, selektieren und Relevanzen von Suchergebnissen festlegen;[625]
- „quasi-redaktionelle" Entscheidungen getroffen werden, wie beispielsweise im Fall des Algorithmus, der den Facebook News Feed zusammenstellt und steuert, welche Beiträge ein Nutzer wie prominent oder auch gar nicht angezeigt bekommt;[626]
- Empfehlungen für Produkte, sonstige Angebote oder auch für zu folgende Twitter-Accounts oder Facebook-Friends ausgegeben werden;[627]
- (Wahl-)Werbung auf immer spezifischer definierte Zielgruppen bzw. einzelne Nutzer zugeschnitten wird[628] oder
- diverse Formen von Nutzerdaten ausgewertet werden, um möglichst reichweitenstarke Medienangebote zu produzieren.[629]

Im Kern geht es bei diesen Funktionsweisen um Fragen algorithmischer Selektivität(sverstärkung) sowie den damit verbundenen und darauf aufbauenden Relevanzhierarchien; „eingebaut" in Informationsintermediäre (vgl. 2.3) können Algorithmen also für die Herstellung von Öffentlichkeit relevante Selektionsprozesse tangieren. Derartige Algorithmensysteme sind allerdings nichts ohne die Daten, die sie verarbeiten; von hier aus ist es also nur ein kleiner Schritt zu den vielfältigen Debatten um Big Data[630]. Big Data bringen zudem den Nutzer in den Blick, denn in der Kombination von algorithmischer Verarbeitung der digitalen Spuren, die Nutzer im Netz hinterlassen, werden Algorithmen sowohl zur Ursache als auch zur Folge von Big Data[631] und erklären sich die weitreichenden Transformationen, die in dem zirkulären Verhältnis zwischen Algorithmus und Nutzerdaten gesehen werden können.

Daher werden zunehmend Konzepte entwickelt und diskutiert, welche die Operationsweisen und Konstruktionsprinzipien von Algorithmen mit ihren gesellschaftlichen Folgen verknüpfen und beispielsweise nach der „Algorithmic Power"[632] fragen, die mit ihren Problemlösungs- und Entscheidungsmechanismen verbunden sind. Hinter derartigen Betrachtungen steht die Überzeugung, Algorithmen seien „now a key logic governing the flows of information on which we depend"[633], und meist auch die Befürchtung, dass es durch algorithmische Datenverarbeitung zu einer „creation of biases and distortions of reality"[634] komme.

Diese Entwicklung lässt sich auch begreifen als eine Reformulierung von Fragen, die traditionell im Hinblick auf die gesellschaftliche Funktion von Medien und Journalismus gestellt werden (etwa in der Medienkritik, der Forschung, aber auch in Medienrecht und -politik) – also Fragen nach der Bestimmung gesellschaftlicher Informationsgrundlagen und von Nachrichten, der Definition von Relevanz, nach (der Angemessenheit von) Selektionsentscheidungen, Objektivität und nach dem Verhältnis von Informations- und Medienangeboten zur „Realität". Algorithmen werden also nicht mehr lediglich als präzise Handlungsvorschrift für Computer und als Angelegenheit von Informatikern und Mathematikern betrachtet, sondern werden: „zum Regulator dessen,

624 Vgl. Latzer et al. 2014; Diakopoulus 2015.
625 Vgl. Mager 2012.
626 Bucher 2012.
627 Hallinan/Striphas 2014.
628 Couldry/Turow 2014.
629 Napoli 2014; Anderson 2011.
630 Kucklick 2014; Mayer-Schönberger/Cukier 2013.
631 Napoli 2014, S. 340.
632 Diakopoulos 2015, S. 400.
633 Gillespie 2014, S.167.
634 Latzer et al. 2014.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

was gefunden und gewusst werden kann, welche symbolisch-kommunikativen Prozesse überhaupt stattfinden können“[635]. Der Algorithmus wird vermehrt als Teilnehmer an (öffentlicher) Kommunikation betrachtet bzw. als technische Beobachtungs- und Auswertungsinstanz verschiedenster sozialer Prozesse und Praktiken (die als digitale Spuren vorliegen; vgl. Kap. 4.1). Für den Journalismus entsteht dadurch auch eine Konkurrenz durch funktional äquivalente Leistungen von nicht-journalistischen Diensten und Anbietern wie Suchmaschinen und sozialen Netzwerken, die Teil der tiefgreifenden Veränderungen der kommunikativen Grundlagen der Gesellschaft sind.

Vor diesem Hintergrund deutet die kommunikations- und medienwissenschaftliche bzw. demokratietheoretisch informierte Forschung insgesamt in eine ähnliche Richtung: Die klassische Fragmentierungsthese, der zufolge es durch die zunehmende Ausdifferenzierung des Medienangebots und der Mediennutzung zu einer Publikumsfragmentierung und in der Folge immer weniger gemeinsam geteilter Themen zu einem „Zerfall der Öffentlichkeit“[636] kommt, gelangt mit den kommunikativen Bedingungen des Internets, mit Datenerzeugung und algorithmischer Datenverarbeitung auf eine neue Ebene. Denn hier greifen anders als unter massenmedialen Bedingungen neuartige Formen algorithmischer Personalisierung, etwa indem Algorithmen ihre Selektions- und Sortierleistungen auf Grundlage des individuellen Nutzerverhaltens erbringen. Nutzer könnten – so die Befürchtung – auf diesem Wege in einer „Filterblase“ („Filter Bubble“[637]) gehalten werden, die stets ein ähnliches Set an Themen und Einstellungen produziert. Solche stark personalisierte Informationsnutzung aber kann dysfunktional für die Herstellung von Öffentlichkeit sein, da der Einzelne nur noch „seine“ Informationen erhält. Diese Form der Informationsbereitstellung und -nutzung wird als mögliche neue Medienlogik („new media logic“[638]) dargestellt. So wendet sich beispielsweise der Facebook News Feed eben nicht an ein disperses Massenpublikum, sondern an einen individuellen Nutzer, wobei auf Basis von dessen Nutzungsverhalten und von Freunden im eigenen Netzwerk der Algorithmus mittels diverser Faktoren Relevanzstrukturen berechnet, die dazu führen, dass einzelne Posts besonders prominent oder auch gar nicht angezeigt werden[639]. Es geht also wie im Journalismus um Selektion und die Herstellung von Relevanz, die dahinterstehenden Entscheidungen fallen aber unter anderen Prämissen bzw. im Hinblick auf unterschiedliche Antizipationen (allgemein-gesellschaftliche vs. spezifisch-individuelle Relevanz) und auf Basis anderer Daten- und Wissensbestände über den Nutzer bzw. das Publikum (aggregiertes Wissen über „das Publikum“ vs. individuelle Nutzerdaten plus weitere Daten), aber auch anderer Publikumskonstruktionen (zu informierender Bürger vs. zu befriedigender Nutzer). In diesem Sinne folgen algorithmisch konstruierte Angebote und massenmediale Angebote also unterschiedlichen Kommunikationsmodellen, die man an den Polen Generalisierung und Personalisierung verorten kann. Hierbei ist es die Funktion der Massenmedien, „eine zweite Realität zu schaffen, die deshalb interessiert, weil sie allen gemeinsam ist (eher als wegen der Inhalte)“[640] – das ist es also, was die *soziale Bedeutung von Nachrichten* ausmacht. Genau diese spielt in sozialen Medien aber eine vorrangige Rolle, wenn es nämlich darum geht, welche Beiträge innerhalb des eigenen Netzwerkes empfohlen, geteilt oder „geliked“ werden. Im Hinblick auf die soziale Relevanz von Nachrichten stehen Massenmedien und soziale Medien also nicht zwangsläufig im Gegensatz zueinander. Auch ist Selektivität mit dem Ziel der Personalisierung von Informationen/Angeboten kein „Feature“, das Algorithmen gleichsam inhärent wäre, denn theoretisch könnten sie auch als Diversitätsalgorithmen programmiert werden – mit dem Ziel, Filterblasen quasi zu sprengen[641] oder auch gerade bei öffentlich-rechtlichen Anbietern für algorithmisch gesteuerte Vielfalt zu sorgen.[642] Allerdings ist die Verbreitung von Filterblasen mit Blick auf mögliche empirische Evidenzen

635 Bächle 2015, S. 24.
636 Jarren et al. 2000.
637 Pariser 2012.
638 Couldry/Turow 2014, S. 1711.
639 Rieder 2014; Bakshy et al. 2015.
640 Esposito 2008, S. 339.
641 Bozdag/van den Hoven 2015.
642 Sørensen/Schmidt 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

keine ausgemachte Sache: Zuiderveen Borgesius et al.[643] kommen auf der Basis einer Analyse einschlägiger Studien vielmehr zu dem Schluss, „that at present there is little empirical evidence that warrants any worries about filter bubbles".

4.2.3 Datenjournalismus und automatisierte Inhalteerstellung

Journalistische Tätigkeiten sind nachhaltig an (redaktions-)technische Veränderungsprozesse gekoppelt und die Folgen technischer Innovationen haben sich im Journalismus immer wieder als zentral für die Veränderungen von Arbeitsabläufen und Berufsrollen herausgestellt[644]. Derzeit drehen sie sich insbesondere um die zunehmende Verfügbarkeit von Daten: Die „Datafizierung" nahezu aller gesellschaftlichen Bereiche (s. Kap. 4.1) erweitert auch die Möglichkeiten der Beobachtung und Beschreibung der Gesellschaft durch den Journalismus. Gleichzeitig versuchen aber auch andere gesellschaftliche Akteure (Politik, Wirtschaft, Bildung etc.), sich diese neuen Möglichkeiten für die jeweils eigenen Zwecke zunutze zu machen, denn vielen gilt Big Data als das „neue Versprechen der Allwissenheit"[645]. Tatsächlich sind die Folgen einer derart datengetriebenen und datenbasierten Konstruktion sozialer Realität aber noch kaum absehbar.

Für den Journalismus ist die „Gesellschaft der Daten"[646] daher in mindestens doppelter Hinsicht relevant: Zum einen sind damit Entwicklungen angesprochen, die Gegenstand (kritischer) Berichterstattung werden (müssen), um einen öffentlichen Diskurs zu ermöglichen z. B. über Datensicherheit, Datenschutz und andere Folgen und Rahmenbedingungen der Datafizierung. Zum anderen lässt sich beobachten, dass Daten selbst zunehmend zum Rohstoff für ein Berichterstattungsmuster „Datenjournalismus" werden. In dieser Hinsicht kann die Entstehung des Datenjournalismus als Antwort des Journalismus auf die Datafizierung der Gesellschaft verstanden werden: In der Auseinandersetzung mit dem Phänomen Big Data, der zunehmenden Verfügbarkeit von immer mehr Daten aus und zu verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen (Politik, Wirtschaft, Sport, Bildung etc.) und Themen, entwickelt der Journalismus neue Methoden, Geschichten (in Daten) zu identifizieren und (mit Daten) zu erzählen[647].

Es ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung mit der zunehmenden Verfügbarkeit an Daten weiter an Dynamik gewinnen wird. Dies zeigt sich z. B. am sog. „Sensor-Journalismus", für den über Messsensoren verfügbare Daten (etwa Temperatur, Lautstärke, Bewegungsdaten, Daten, die über vernetzte Geräte im „Internet der Dinge" gesammelt werden können etc.) gesammelt, ausgewertet und in Texte überführt werden (vgl. http://sen sor-live-reportage.de/). Der Fall der „Panama Papers" (http://panamapapers.sueddeutsche.de/) verdeutlicht zudem, dass mit der zunehmenden Datafizierung nahezu aller Gesellschafts- und Lebensbereiche aller Voraussicht nach auch die Bedeutung des investigativen Datenjournalismus zunehmen wird. Zudem werden wir wahrscheinlich das Aufkommen von „Daten-Public Relations" beobachten können, d. h. Unternehmen und andere Akteure werden Daten zur Verfügung stellen, für die immer auch gefragt werden muss, welche Daten demgegenüber nicht veröffentlicht werden.

Auf dem Trend der Datafizierung baut die automatisierte Inhalteerstellung auf, auch bezeichnet als „Automated Journalism"[648] oder „Algorithmic Journalism"[649]. Noch gibt es wenig Forschung zu diesem Feld, zuletzt

643 Zuiderveen Borgesius et al. 2016.
644 Vgl. zur Einführung des Computers in Redaktionen Weischenberg 1982.
645 Geiselberger/Moorstedt 2013.
646 Süssenguth 2015.
647 Loosen et al. 2016.
648 Graefe 2016.
649 Dörr 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

hat aber im Journalismus selbst für Aufsehen gesorgt, dass IBMs „Watson“ eine gesamte Ausgabe des britischen Magazins „The Drum“ gestaltet hatte.[650] Die Nachrichtenagentur AP hat bereits seit 2014 Software im Einsatz, die automatisiert Inhalte erstellt – bisher vor allem zu Finanz- und Sportthemen, also Themen, die stark zahlenbasiert sind.[651] Nach eigenen Angaben strebt die Agentur an, im Jahr 2020 80 Prozent ihrer Inhalte automatisiert zu produzieren.[652] Auch verschiedene Medienhäuser haben bereits Texte in ihrem Angebot, die automatisch erstellt wurden, so z. B. die New York Times, Forbes und die Los Angeles Times.[653] Über die Situation in Deutschland gibt es nur wenig gesichertes Wissen; bekannt wurde jüngst, dass drei Medienunternehmen in das Unternehmen „AX Semantics“ investiert haben, das Technologien zur automatisierten Textgenerierung anbietet.[654]

Zu den Potenzialen des automatisierten Journalismus werden gemeinhin gezählt, dass mehr Inhalte schneller und mit weniger Fehlern produziert werden können, dass dieselbe Datengrundlage für die Produktion verschiedener Versionen von Texten genutzt werden kann (z. B. verschiedene Sprachen und Erzählweisen) und dass Texte überhaupt erst auf der Basis von Nutzeranfragen an eine zugrundeliegende Datenbank „on demand“ erstellt werden. Als Limitierungen gelten demgegenüber u. a., dass automatisch erstellte Inhalte nur so gut sein können wie die Datengrundlagen, auf denen sie basieren. Fehler und Verzerrungen können sich also potenzieren und sind unter Umständen schwer bis gar nicht vorhersehbar. Neue Phänomene oder Fragestellungen können durch algorithmisch erstellte Inhalte (noch) nicht beleuchtet werden.[655]

In Wissenschaft und Praxis laufen die Einschätzungen der Folgen für den Journalismus und die (Herstellung von) Öffentlichkeit auf eine Reihe von Ambivalenzen hinaus, die sich bewegen zwischen: Entlastung von Routineaufgaben vs. Stelleneinsparungen, an individuelle Nutzerbedürfnisse angepasste Inhalteerstellung vs. Fragmentierung durch Personalisierung (im Extremfall können Inhalte für nur eine Person produziert werden), Steigerung von Objektivität und Neutralität vs. Intransparenz datenverarbeitender Prozesse und in Daten „eingebaute Verzerrungen“. Berücksichtigenswert erscheint darüber hinaus, dass die Anbieter und Entwickler der Technologien für automatisierte Inhalteproduktion im Allgemeinen marktwirtschaftlich operierende Unternehmen sind, die überdies nicht nur Medienorganisationen zu ihren Kunden zählen. Hier kommt also ein neuer Akteur in den Blick, der in Zukunft aller Voraussicht nach eine bedeutende Rolle für (journalistische) Aussagenentstehung spielen wird. Gleichzeitig werden sich auch andere, nicht-journalistische Akteure wie Unternehmen, Verbände, Parteien etc. diese Technologie verstärkt zunutze machen, was das Verhältnis zwischen Journalismus und Public Relations auf eine neue Ebene hebt.

Als vergleichsweise neue Beteiligte an öffentlicher Kommunikation können auch Bots gelten, die im Netz an zahlreichen Vorgängen und Kommunikationen beteiligt sind. Unterscheiden lassen sich u. a. Bots, die zum Sammeln von Informationen eingesetzt werden (z. B. Web Crawler für Suchmaschinen, Spam Bots, die E-Mail-Adressen sammeln), Bots, die selbsttätig Inhalte generieren und weiterverbreiten sowie sog. Social Bots, die quasi menschliche Nutzer simulieren, mit ihnen interagieren und sich z. B. als Chatbots an Kommunikation beteiligen.[656] In einer bereits 2009 publizierten Studie wurde geschätzt, dass nahezu ein Viertel aller Tweets auf Twitter von Bots generiert werden[657]; auch die Wahrnehmung von Onlinewerbung und Website-Visits lässt sich von Bots erledigen, um auf diese Art und Weise rein technisch monetarisierbare Aufmerksamkeit zu erzeugen. Bei Wikipedia beispielsweise spielen Bots eine zentrale Rolle als automatische Editoren, die u. a. Rechtschreibfehler korrigieren, Inhalte automatisch importieren oder Copyright-Verletzungen identifizieren –

650 Lobe 2016.
651 Beaujon 2014.
652 Lichterman 2016.
653 Graefe 2016.
654 Friedt 2016.
655 Vgl. den Überblick von Graefe 2016.
656 Vgl. Ferrara et al. 2016; Tsvetkova et al. 2016.
657 https://sysomos.com/inside-twitter/most-active-twitter-user-data.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und die offenbar auch gegeneinander „kämpfen“, indem ein Bot Änderungen eines anderen z. T. rückgängig macht.[658]

Jüngst hatte in einer breiteren Öffentlichkeit das Ausmaß, in welchem Bots in die Twitter-Kommunikation im amerikanischen Wahlkampf und beim „Brexit“ eingegriffen haben, für Diskussionen gesorgt. So soll z. B. während der zweiten TV-Debatte zwischen Clinton und Trump 2016 ein Drittel der pro Trump formulierten Tweets von Bots abgesetzt worden sein; bei pro Clinton Tweets wurde ein Anteil von einem Viertel ermittelt.[659] Hinter diesem Befund steht das Phänomen der sog. *political bots*, die sich zunehmend einflussreich an politischer Kommunikation beteiligen, und das unter Stichworten wie „Computational Propaganda“ oder „Cyber Propaganda“ diskutiert und erforscht wird.[660]

4.2.4 Undurchsichtige Transparenz – die neuen Kommunikationsverhältnisse

„Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien“ – dies ist sicher eines der populärsten Zitate aus den Schriften des Soziologen Niklas Luhmann.[661] Mit Blick auf die bis zu dieser Stelle beschriebene sich wandelnde Medienumgebung ist man schnell geneigt, diese Beobachtung als weniger denn je zutreffend zu verwerfen. Allerdings hatte Luhmann mit dem Begriff Massenmedien technische Verbreitungsmedien im Sinn, entscheidendes Kriterium für ihn war, „daß keine Interaktion unter Anwesenden zwischen Sender und Empfänger stattfinden kann“[662]. Vor diesem Hintergrund lässt sich (noch besser) erkennen, wie fundamental sich unsere gesellschaftlichen Kommunikationsverhältnisse gewandelt haben, denn durch das „All-in-one-Medium“ Internet verlieren derartige Unterscheidungen zunehmend an Trennschärfe.

Wofür das o. g. Zitat aber in erster Linie und immer noch sensibilisieren kann, ist die Medienvermitteltheit unseres Wissens über die Welt. Wir müssen also davon ausgehen, dass sich mit einer wandelnden Medienumgebung auch die Bedingungen wandeln, wie Informationen entstehen, aufbereitet, vermittelt und genutzt werden. Cum grano salis verdeutlichen die in diesem Bericht zusammengetragenen Erkenntnisse und Befunde, dass klassische Massenmedien und professioneller Journalismus hierbei eine noch immer hervorgehobene Rolle spielen – sowohl in den Informationsrepertoires der meisten Menschen als auch als Quelle u. a. für Suchmaschinen und soziale Medien; so gesehen haben Nachrichten und andere Medieninhalte prinzipiell bessere Verbreitungschancen denn je.

Gleichzeitig haben wir es aber auch mit vergleichsweise neuen Teilnehmern an öffentlicher Kommunikation zu tun: mit Algorithmen und Bots, mit Informationsintermediären wie Suchmaschinen und sozialen Netzwerkdiensten sowie mit mannigfaltigen Arten nutzergenerierter Inhalte. Das Bild, das wir uns über die Gesellschaft und die Welt machen, speist sich also weniger denn je vorrangig aus traditionellen Massenmedien, sondern auch aus Quellen, über die wir im Hinblick auf ihre Stellung im und ihre Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Kommunikationsprozess sowie ihre Funktionsweisen erst wenig wissen. Unstrittig ist aber, dass im Zuge dieser Entwicklungen Kommunikationsformen entstehen, mit denen wir bisher weder in allen Belangen umgehen können (Hate Speech, Cyper Propaganda, „Fake News“), noch deren gesellschaftliche Folgen wir im Einzelnen überblicken können (Personalisierung, Fragmentierung).

In dem 2016 zwischen Donald Trump und Hillary Clinton um die amerikanische Präsidentschaft ausgetragenen Wahlkampf erscheinen diese Entwicklungen wie in einem Brennglas. Während für den Präsidentschaftswahlkampf von Barack Obama 2012 vor allem Big Data und „Predictive Analytics“, also die datengetriebene

658 Vgl. Tsvetkova et al. 2016.
659 Kollanyi/Howard/Woolley 2016.
660 Forelle et al. 2015.
661 Luhmann 1996, S. 9.
662 Luhmann 1996, S. 11.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Entwicklung von Wahlkampfstrategien z. B. zur Ansprache unentschlossener Wähler, mitentscheidend gewesen sein sollen[663], fällt bei Trump die besondere Bedeutung von (auch mit Hilfe von Bots bespielten) sozialen Medien auf, über die er Menschen direkt und ohne den Umweg über klassische Medien erreicht hat[664] und die gleichzeitig auch als Drehkreuz für die Verbreitung von sog. „Fake News“ in den Blick geraten sind.[665] Dieser Umstand, und schließlich auch der Ausgang der Wahl hat (in den USA) vielfältige Diskussionen über die Rolle der Massenmedien und des Journalismus sowie der quasi-journalistischen Funktion insbesondere von Facebook ausgelöst und schließlich zu der Frage geführt: „Has Election 2016 been a turning point for the influence of the news media?“.[666]

Im Kern lassen sich die bis zu dieser Stelle skizzierten gewandelten gesellschaftlichen Kommunikationsbedingungen zurückführen auf die Frage, was in einer Gesellschaft geschieht, wenn für die Beteiligung an (allen möglichen Formen von) Kommunikation nicht mehr allein Menschen infrage kommen, sondern auch Computer, Maschinen und Algorithmen[667]. Dahinter steht wiederum die sehr viel grundsätzlichere Frage, als in welchem Maße *berechenbar* wir unsere Gesellschaft verstehen wollen – und auch in welchem Umfang berechnet bzw. datengetrieben wir sie gestalten wollen. Welche Daten wir also erheben und speichern und welche Beobachtungen und Entscheidungen wir durch Computer und ihre Algorithmen treffen lassen wollen; tangiert sind hierbei also auch Fragen nach dem epistemologischen Status von Big Data[668] und nach Algorithmenethik.[669]

Hinzu kommt, dass wir es hierbei mit Daten und Information zu tun haben, die auf ganz unterschiedlichen Aggregationsleveln liegen – quasi vom individuellen Nutzerkommentar auf Facebook bis hin zu Big Data –, die sich aus diversen Quellen speisen und an denen häufig wirtschaftliche Verwertungsinteressen hängen. So gesehen haben wir es also mit einer undurchsichtigen Transparenz zu tun: Auf der einen Seite gibt es zu allen möglichen (sozialen) Prozessen so viele Daten wie nie zuvor, auf der anderen Seite ist z. T. unklar, auf welcher Grundlage diese Daten zustande kommen, wie und für welche Zwecke sie weiterverarbeitet werden und in welcher Form sie als Grundlage für welche Arten von Entscheidungen genommen werden – und für was sie eigentlich Indikatoren sein können, welche Aussagekraft und Reichweite sie also haben.

Journalismus ist unter diesen Bedingungen zwar nicht obsolet geworden, hat aber im Hinblick auf bis dato zentrale journalistische Leistungen im Zusammenhang mit der Selektion, Produktion und Distribution von Nachrichten an Relevanz verloren – und zwar nicht, weil diese Leistungen an sich weniger relevant oder nachgefragt wären, sondern weil sie zunehmend auch außerhalb klassischer Medienorganisationen und von anderen Akteuren erbracht werden (können). Im Kern ist damit also auch die Frage tangiert, inwieweit die gesellschaftlich auch normativ abgesicherte Funktion des Journalismus durch die gewandelten Kommunikationsverhältnisse (und durch seine in der Folge mangelnde finanzielle Absicherung) gefährdet ist. Gleichzeitig muss sich der Beobachtungsfokus ausweiten auf neue Akteure und die auch technischen Beteiligten an öffentlicher Kommunikation, ihre jeweiligen Operationsweisen, Konstruktionsprinzipien und Interessenlagen, denn sie übernehmen eine zunehmend bedeutsame Rolle bei der Herstellung der kommunikativen Grundlagen unserer Gesellschaft.

663 Kreiss 2012.
664 Johnson 2016.
665 Read 2016.
666 Boczkowski 2016.
667 Baecker 2015.
668 Boyd/Crawford 2012.
669 Ananny 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

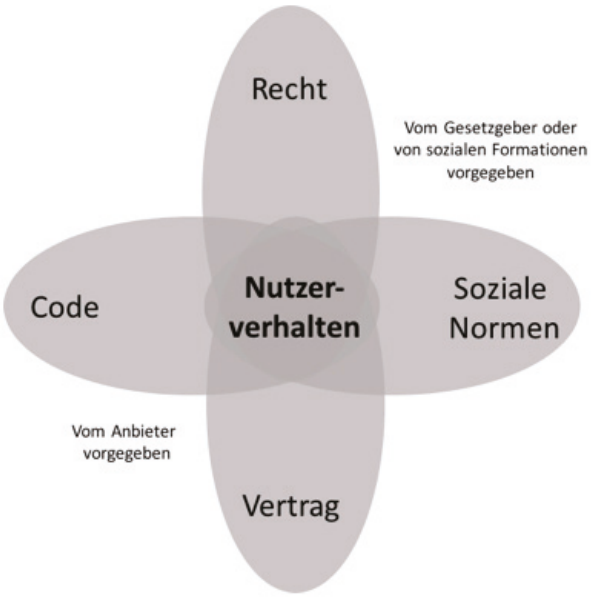
4.3 REGELUNGSSTRUKTUREN ÖFFENTLICHER KOMMUNIKATION

4.3.1 Regelungsstrukturen und Regelbildung in digitalen Kommunikationsräumen

In der wissenschaftlichen Diskussion hat sich eine Perspektive durchgesetzt, bei der in einem Politikfeld nicht lediglich die Rechtsnormen betrachtet werden, wenn man versucht, den normativen Rahmen zu verstehen, sondern die Regelungsstrukturen insgesamt. Dabei wird nicht verkannt, dass etwa parlamentarisch erlassene Gesetze weiterhin eine sehr große Bedeutung für die Koordination menschlichen Verhaltens haben, aber es wird anerkannt, dass es auch andere Arten von Normentstehung und Prozessen der Normsetzung gibt. Diese Perspektive ist gerade dann von Bedeutung, wenn digitale Kommunikationsräume betroffen sind, wenn es also beispielsweise darum geht, wie sich Menschen auf Internetplattformen verhalten. Diese Perspektive ist mit dem Begriff „Governance“ verbunden, im Beobachtungsbereich dieses Berichts sprechen wir daher von „Media Governance“.

Neben staatlichem Recht sind dabei noch drei andere Faktoren im Governance-System relevant, nämlich Verträge – einschließlich allgemeiner Geschäftsbedingungen (AGB; dem „Kleingedruckten“, das auch vielfach der Nutzung von Online-Angeboten in Form von Nutzungsbedingungen zugrunde liegt) –, Software- und Hardware-Strukturen, die Verhalten erlauben, verbieten oder nahelegen – auch oft „Code“ genannt – sowie soziale Normen, also das, was die Nutzerinnen und Nutzer wechselseitig voneinander erwarten. Auch für den Gesetzgeber ist es hilfreich, bei der Reaktion auf aktuelle Trends im Bereich Information und Medien auf diese Faktoren und ihr Zusammenspiel zu achten, um effektiv und effizient regulieren zu können.

Abbildung 7: Verhaltenssteuernde Faktoren



Nach: Oermann et al. 2014, S. 18.

Die folgenden Beispiele greifen einige der beobachtbaren Trends auf und betrachten sie aus einer solchen Governance-Perspektive.

4.3.1.1 Trend zu privater Regelsetzung

Betrachtet man die in Abbildung 7 genannten vier Faktoren, so fällt auf, dass die staatliche Gesetzgebung und die sozialen Normen in der Gesellschaft ausgehandelt werden, während der „Code“ sowie die Verträge – jedenfalls, wenn allgemeine Geschäftsbedingungen zum Einsatz kommen – ausschließlich in der Sphäre von

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unternehmen gestaltet werden. Diese private Regelsetzung durch die Faktoren Vertrag und Code gewinnt derzeit erkennbar an Bedeutung.

Als Beispiel kann das sog. „Recht auf Vergessenwerden“ herangezogen werden: Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs[670] bildet hier den Ausgangspunkt für Anstrengungen privater Regelsetzung. Mit der Entscheidung stellte der Gerichtshof klar, dass Betreiber von Internet-Suchmaschinen datenschutzrechtlich dafür verantwortlich sind, dass sie bei Eingabe eines Personennamens auf im Internet verfügbare Inhalte verweisen, die personenbezogene Informationen enthalten. Dem EuGH zufolge besteht auf Grundlage der EU-Datenschutzrichtlinie[671] grundsätzlich ein Anspruch auf Löschung. Ein „Recht auf Vergessen“ enthält auch die Anfang 2016 beschlossene EU-Datenschutz-Grundverordnung (Art. 17 DS-GVO), die die bisherige EU-Datenschutzrichtlinie ablöst. Unabhängig davon, wie man diese Entscheidung rechtlich bewertet, führt sie dazu, dass die verpflichteten Unternehmen in ihrem Bereich selbstständig Entscheidungsprozeduren etablieren müssen, um bei entsprechenden Anfragen zu entscheiden, ob die Verlinkung auf einen Onlineinhalt weiterhin angezeigt wird oder nicht. Dies ist zum Teil dadurch gelöst worden, dass Anbieter bei jeder Beschwerde die Verlinkung löschen, was nochmal die Problematik dieser Entscheidung im Hinblick auf die Kommunikationsfreiheiten deutlich macht. Das Unternehmen Google, das in dem EuGH-Verfahren betroffen war und die mit Abstand meisten Suchanfragen im Netz bearbeitet, hat eigene Entscheidungsregeln dafür etabliert. Dies kann als Beispiel für private Regelsetzung gelten, die über Code (Eingriff in den Algorithmus zur Ausgabe der Suchergebnisse, technische Gestaltung der Beschwerdeplattform) umgesetzt wird. In diesem Fall ersetzt die private Regelsetzung nicht die staatliche Steuerung: Die gesetzlichen Regelungen gelten weiterhin und sind parallel und auch nach einer Entscheidung des Suchmaschinenbetreibers anwendbar. Allerdings wird der Erstentscheidung angesichts der Dauer von Gerichtsverfahren eine hohe praktische Bedeutung zukommen. Bislang hat allein Google von Mai 2014 bis Oktober 2016 knapp 87.000 datenschutzrechtliche Auslistungsersuchen bearbeitet, die 314.589 URLs betrafen.[672]

Im Berichtszeitraum hat auch die Anwendung der unternehmensinternen Regelungen von Facebook die öffentliche Kommunikation angeregt, etwa wenn Facebook Bilder von zeitgeschichtlicher Bedeutung wegen formaler Verstöße gegen die internen Grundsätze löscht[673], parallel aber Inhalte online hält, die tatsächlich oder nach der Behauptung von Kritikern gegen rechtliche oder soziale Normen in Deutschland verstoßen, solange sie jedenfalls keine Verletzung von Unternehmensgrundsätzen darstellen. Hier zeigen sich Spannungen zwischen unternehmensinterner und gesellschaftlicher Normsetzung vor allem dann, wenn die unternehmensinternen Normen nicht auf den nationalen Kontext bezogen sind, sondern die Strukturen des Ursprungslandes oder einen internationalen Mindeststandard als Bezugspunkt haben.

Dass private Normsetzung in digitalen Räumen an Bedeutung zunimmt, ist jedenfalls dann politisch und regulatorisch relevant, wenn Nutzerinnen und Nutzer kaum Alternativen haben, sie also einem besonders marktstarken Unternehmen gegenüberstehen. Mit dem Akzeptieren der Geschäftsbedingungen stimmt der Nutzer oder die Nutzerin zu, sich in einer überwiegend privat gestalteten Regelungsstruktur zu bewegen, die durch Verträge und den „Code“, d. h. die Soft- und Hardwarestruktur, bestimmt ist. Dies wirft sehr grundsätzliche Fragen danach auf, wo eigentlich die Grenzen der „öffentlichen Angelegenheiten“ liegen, die in den Verantwortungsbereich des Staates fallen (ohne dass dies bedeutet, dass auch konkret Regelungsbedarf besteht), und den rein privaten Angelegenheiten, die seiner Gestaltung grundsätzlich entzogen sind (Vertragsautonomie und Privatsphäre).

---

670 Vgl. EuGH, 13.05.2014 – C-131/12 (Google Spain), s. auch Kap. 2.3.2.4.

671 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. EG Nr. L 281 S. 31.

672 https://www.google.com/transparencyreport/removals/europeprivacy/?hl=de.

673 Vgl. sueddeutsche.de, http://www.sueddeutsche.de/digital/napalm-girl-beruehmtes-vietnam-foto-geloescht-aftenposten-greift-facebook-an-1.3154517.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wo der Staat zu regeln versucht, entstehen angesichts der Umsetzung durch private Anbieter („private ordering“) mittelbare Formen von Steuerung, die neue Herausforderungen mit sich bringen: Diese bestehen vor allem darin, die Grund- und Menschenrechte und das Rechtsstaatsprinzip auch bei dieser indirekten Regulierung zu achten. Dies bedeutet bei informellen Arrangements vor allem Transparenz darüber, was vom Plattform-Anbieter überhaupt verlangt wird. Bei der gesetzlichen Ausgestaltung brechen die bisherigen Ansätze regelmäßig mit rechtlichen Grundsätzen wie dem Herkunftslandprinzip und den Haftungsprivilegierungen für Intermediäre in der E-Commerce-Richtlinie. Hier entstehen dann bereichsspezifische Ausnahmen von diesen Grundsätzen, die die zugrundeliegenden Zwecke dieser Grundsätze konterkarieren können. Die Einführung neuer Regelungsstrukturen zur Verbesserung der Erreichung von (in diesen Fällen datenschutz- und jugendschutz-)rechtlichen Zielen geht insoweit einher mit der Umformung bestehender Regelungsstrukturen – mit Konsequenzen auch über den mit der Veränderung im Einzelnen verbundenen Zweck hinaus.

4.3.1.2 Beobachtbarkeit von Kommunikation

Zu den Möglichkeiten, die internetbasierte Kommunikation – besonders auf Social Media-Plattformen wie Facebook – zur Verfügung stellt, gehört die vereinfachte Zugänglichkeit zu Kommunikation, die möglicherweise schon immer stattgefunden, aber sich bislang auf Gespräche „in Hinterzimmern“ beschränkt hat. Aktuelle Folgen der besseren Sichtbarkeit von öffentlicher und halböffentlicher Kommunikation werden in unterschiedlichen Zuspitzungen unter dem Stichwort „Hassrede“ oder auf Englisch „hate speech“ diskutiert. Die Beobachtbarkeit allein erzeugt aber nicht die öffentliche Erregung, vielmehr erfolgt diese in einem Zusammenspiel mit den traditionellen Medien, die die Kommunikation auf den Plattformen betrachten und bei von ihnen als unangemessen empfundenen Inhalten der Politik Handlungsunfähigkeit vorwerfen.

An diesem Beispiel zeigen sich verschiedene neuralgische Punkte der Kommunikationsordnung: So erscheint die Frage, ob, wann und inwieweit Informationsintermediäre für Inhalte Dritter verantwortlich sind, selbst in grundsätzlichen Fragen noch immer nicht geklärt. Durch eine rechtsdogmatisch nicht immer kohärente Rechtsprechung ist regelmäßig die Schaffung neuer und erweiterter Haftungsrisiken beobachtbar (s. unten). Zudem wird in der öffentlichen Diskussion nicht immer unterschieden, ob es um Inhalte geht, die objektiv rechtswidrig sind, oder ob man auch rechtmäßige, aber von der Mehrheit der Gesellschaft als anstößig oder unerwünscht empfundene Kommunikate entfernt sehen will – etwa wenn es darum geht, „den ganzen Hass im Netz“ anzugehen. Dies wirft zum einen Fragen im Hinblick auf die Kommunikationsfreiheiten auf, da jedenfalls auch der Staat für die Einschränkung von öffentlicher Kommunikation im Netz eines legitimen Grundes bedarf. Zum anderen scheinen hier sehr unterschiedliche Grundvorstellungen über Onlinekommunikation vorzuherrschen: Versteht man das Internet als kuratierten Kommunikationsraum, der mit Blick auf seine Funktion für die öffentliche Kommunikation der Regulierung bedarf, oder als eine spontan entstehende, „chaotische“ Menge von Inhalten, die nur dann verändert oder gelöscht werden müssen, wenn sie Rechte Dritter oder Gemeinschaftsgüter verletzen? Hier ist die Rolle staatlicher Regulierung angesprochen, etwa hinsichtlich der Frage, was der Staat durch mehr oder weniger intensiv nahegelegte Selbstregulierung der Unternehmen erreichen kann und darf und wo sich Grenzen für legislative Steuerung ergeben.

Dass Kommunikation Anderer beobachtbar wird, zeigt Auswirkungen auch in ganz anderen gesellschaftlichen Bereichen: Für Petitionen (etwa gemäß Art. 17 GG) ergibt sich eine Funktionsergänzung: Was vormals ein individueller Rechtsbehelf einzelner Bürgerinnen und Bürger war, kann jetzt zum Instrument politischer Aktivität und selbst zu einem Faktor öffentlicher Kommunikation werden.

Im ökonomischen Bereich ergibt sich eine zusätzliche Informationsquelle für Verbraucherinnen und Verbraucher, wenn sie sehen können, wie andere eine Dienstleistung oder eine Ware und deren Anbieter beurteilt haben (insb. auf sog. Rating-Plattformen, s. oben Kap. 2.4.2.4). Dies hat allerdings auch Folgen, die rechtlich und sozial zuweilen als kritisch angesehen werden. So entsteht zum einen ein beständiger Bewertungsdruck, und zum anderen haben Gerichte sich mit der Frage auseinandersetzen müssen, wie mit falschen oder schmähenden Bewertungen umzugehen ist. Auch hier stellt sich wieder die Frage, wie die Rolle der Plattform, des

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Intermediärs“, zu bewerten ist. Stellen etwa aggregierte Bewertungen einzelner Nutzerinnen und Nutzer eine Meinungsäußerung der Plattform dar? Und wenn ja, welche Maßstäbe gelten für ihre Rechtmäßigkeit?

4.3.1.3 Algorithmische Produktion von Kommunikaten und künstliche Intelligenz

- Viele Onlinedienste erzeugen einen Mehrwert für die Nutzerinnen und Nutzer, indem sie Datenbestände aggregieren und mit Hilfe von Algorithmen auswerten. Die Ergebnisse der Rechenvorgänge bilden dann entweder die Wissensgrundlage für menschliche Entscheidungen oder die Entscheidung selbst wird automatisiert getroffen. Handelt es sich um lernfähige Algorithmen, die ihre Operationsweise auf der Grundlage von vorherigen Operationen verändern, spricht man auch von Systemen mit künstlicher Intelligenz. Teils werden die eingegebenen Daten und die Ergebnisse der algorithmischen Berechnungen für Einzelne und die Gesellschaft folgenreich.
- Für den Bereich der öffentlichen Kommunikation drängen sich vor allem Sachverhalte als relevant auf, wo finalistische Entscheidungen durch Algorithmen beeinflusst oder sogar ersetzt werden (z. B. „Roboter-Journalismus“). Hier werden Befürchtungen nicht nur im Hinblick auf die Arbeitsplätze von Journalistinnen und Journalisten, sondern auch mit Blick auf die Relevanzstrukturen öffentlicher Kommunikation laut.[674] Im Übrigen gibt es eine sehr intensive fachliche Diskussion darüber, was die potenziellen Risiken algorithmischen Entscheidens angeht, die auch für den Bereich öffentlicher Kommunikation relevant sind, darunter z. B.:
- Das Unternehmen, das den Algorithmus einsetzt, kann unmittelbar oder mittelbar die ausgeworfenen Informationen oder die getroffenen Entscheidungen in seinem Interesse beeinflussen. Daher wird über angemessene Mechanismen der Transparenzsicherung diskutiert, wie für Auskunftsansprüche in bestimmten Fällen in Artikel 15 der EU-Datenschutz-Grundverordnung bereits vorgesehen („aussagekräftige Informationen über die involvierte Logik und die angestrebten Auswirkungen“ einer automatisierten Entscheidung).
- Das Unternehmen kann die „künstliche Intelligenz“ des Systems für eigene, ggf. auch politische Zwecke instrumentalisieren, etwa Wissen über Präferenzen von Bürgerinnen und Bürgern.
- Wenn Maschinen entscheiden, fallen Entscheidungen und ihre Durchsetzung zusammen, es können zudem neue Arten von Fehlern entstehen, die entweder schwer feststellbar sind oder sozial schwer oder gar nicht abgefangen werden können.

Ausgehend von den USA haben sich im fachlichen und gesellschaftlichen Bereich Diskussionen über die formalen und nicht-formalen Regeln für Algorithmen und künstliche Intelligenz entwickelt.[675]

Zu den möglichen Effekten des Einsatzes von Algorithmen gehört die Selbstverstärkung. Insbesondere wenn sich die Priorisierung von Empfehlungen an der tatsächlichen Nutzung orientiert, kann dies dazu führen, dass Populäres immer populärer wird und andere Kriterien der Relevanz überprägt werden. Dies wird als eine Herausforderung des „Roboter-Journalismus“ gesehen, neben anderen – naheliegenden – wie etwa möglichen Arbeitsmarkteffekten. Auch bei Falschnachrichten („fake news“), wie sie nach dem US-Wahlkampf 2016 verstärkt auch in Deutschland diskutiert werden, kann die Verbreitung durch derartige Sortieralgorithmen in Social Media befördert werden. Zusätzliche Verstärkung können solche Phänomene erfahren, wenn etwa automatisierte Werbeschaltungen („programmatic advertising“) auf die wahrgenommenen News-Trends aufspringen und die entsprechenden Themen weiterverbreiten. Eine solche Verstärkung kann auch von „social bots“ ausgehen, d. h. von Programmen, die als Nutzer getarnt Texte in sozialen Medien aussenden. Auch hier wird diskutiert, ob und inwieweit man Plattformbetreiber als Durchsetzer unerwünschten Verhaltens regulatorisch heranziehen kann.

674 S. oben Kap. 4.2.
675 Einen Überblick über die vielfältigen Erkenntnisse und Diskurse findet sich bei Gillespie/Seaver (o.J.).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.3.1.4 Risiken datengetriebener Geschäftsmodelle

Für die politische und rechtliche Betrachtung von datengetriebenen Geschäftsmodellen ist die Unterscheidung hilfreich, ob es sich um Erlösmodelle handelt, die auf der pseudonymen Segmentierbarkeit einzelner Nutzer basieren (um etwa zielgerichtet Werbung adressieren zu können), oder ob der Wert davon unabhängig geschöpft wird (v. a. im Bereich Data Mining und Big Data-Analysen). Letzteres ist z. B. dadurch möglich, dass Daten unabhängig vom Personenbezug das System intelligenter machen können – Navigationssysteme etwa müssen nicht wissen, wer in einem Auto im Stau sitzt, können aber bessere Vorhersagen liefern, je mehr Daten über im Stau stehende Kfz verfügbar sind. Auch in Bereichen der Nutzungs-, Sprach- und Bildanalyse werden Daten immer wichtiger, weil sie als wertvolle Trainingsdaten für maschinenbasiertes Lernen von KI-Systemen verwendet (und weiterverkauft) werden können.

Während sich bei Daten mit Personenbezug vor allem datenschutzrechtliche Fragen stellen, wird im Übrigen die Perspektive eher auf die Frage gelenkt, wie der Zugang zu Daten volkswirtschaftlich zu bewerten ist (etwa unter welchen Voraussetzungen „Datenmonopole“ Innovationen befördern oder beschränken). Der bisherige rechtliche Ansatz ist hier eine Datenschutzgesetzgebung, die ausschließlich vom subjektiven Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausgeht. Hier fehlen systematische rechtliche Auseinandersetzungen über Daten als Wirtschaftsgut und datenspezifische Angebotsmärkte, die die beschriebenen Aspekte regulatorisch einordnen können.[676]

4.3.2 Verantwortlichkeit und neue Akteure der Kommunikation

Haftungsfragen kommt insoweit strukturbildende Bedeutung zu, als es von der Verteilung der Risiken auch abhängt, ob bestimmte Geschäftsmodelle realisiert werden oder nicht. Unter welcher Voraussetzung diejenigen, die nicht selbst Inhalte veröffentlichen, im Hinblick auf unterschiedliche rechtliche Materien Verantwortung tragen oder sich Verantwortung zuschreiben lassen sollten, ist weiterhin zum Teil in Grundsätzen umstritten. Dies lässt sich etwa an der langen Diskussion über die Frage ablesen, inwieweit Anbieter von WLAN-Hotspots haften, wenn Dritte diese Netze nutzen und dabei Rechtsverletzungen begehen (s. oben Kap. 2.1 und Kap. 3.8).

Grundsätzlich sind bestimmte Anbieter von Vermittlungsleistungen nach den Art. 12 ff. der E-Commerce-Richtlinie der EU, umgesetzt durch §§ 7ff. Telemediengesetz, von der Haftung ausgenommen, jedenfalls solange sie nicht Kenntnis von Rechtsverletzungen haben. Hier besteht weiterhin Rechtsunsicherheit, da nicht eindeutig klar ist, welche Typen von Anbietern welcher Privilegierungskategorie unterfallen. Zudem vertritt der Bundesgerichtshof seit langem die Auffassung, dass die Privilegierung sich nicht auf Unterlassungsansprüche bezieht. Dies bedeutet im Ergebnis, dass Personen, die grundsätzlich haftungsprivilegiert sind, damit rechnen müssen, dass sie die Kosten dafür tragen müssen, wenn sie auf Rechtsverletzungen hingewiesen werden (sog. Abmahnkosten, s. oben Kap. 3.8). Zwar hat der Europäische Gerichtshof in der McFadden-Entscheidung geurteilt, dass Abmahnungen wie derzeit in Deutschland (wohl) nicht mehr zu Kostenrisiken für Anbieter führen dürfen. Gleichzeitig aber eröffnete das Gericht die Möglichkeit nationaler Regelungen, die gerichtliche oder behördliche Verfügungen gegen WLAN-Betreiber mit dem Ziel vorsehen können, den Zugang zur Vermeidung von Urheberrechtsverletzungen zu verschlüsseln und ggf. die Identität des WLAN-Nutzers festzustellen. Auch die Kosten der gerichtlichen Anordnung bzw. Verfügung wären dann auf den Hotspot-Anbieter abwälzbar. Dass der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof eine andere Auffassung vertrat, macht deutlich, dass die Situation auch europarechtlich nicht eindeutig ist.

676 S. Monopolkommission, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitaler Märkte, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB, 2015, S. 44ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Frage der Haftung geht über die genannten zivilrechtlichen Fälle noch deutlich hinaus, wenn in Rede steht, ob Verantwortliche von Intermediären, wie etwa Facebook, für Rechtsverletzungen, die Nutzerinnen oder Nutzer auf ihren Plattformen begehen, auch persönlich (ggf. über die Konstruktion eines Organisationsverschuldens) strafrechtlich haften, wenn die Plattform Beiträge nicht unverzüglich löscht.

Die Frage der Haftung hat zudem eine starke verfahrensrechtliche Komponente, denn oft wird es nicht offensichtlich sein, ob es sich beim Streitgegenstand um rechtswidrige Inhalte handelt oder nicht. Insofern geht es bei der Diskussion auch zentral um die Frage, wessen Entscheidung für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Inhalts maßgeblich ist. Hat beispielsweise ein Gericht bereits die Unzulässigkeit oder Rechtswidrigkeit festgestellt, ist es für den Intermediär klar, dass es sich um einen rechtswidrigen Inhalt handelt. Wird ihm selbst diese Beurteilung auferlegt, liegt es nahe, dass zur Vermeidung von Haftungsrisiken auch Inhalte gelöscht werden und damit der öffentlichen Kommunikation entzogen sind, bei denen lediglich zweifelhaft ist, ob sie tatsächlich gegen geltendes Recht verstoßen. Über die Ausgestaltung der Intermediärshaftung ergeben sich also mittelbare, signifikante Konsequenzen für die öffentliche Kommunikation im Internet. Wegen der Bedeutung dieser Fragen für die Kommunikationsfreiheit bereitet der Ministerrat des Europarates derzeit eine Empfehlung für die Mitgliedstaaten zu diesen Fragen vor.

4.3.3. Schutzziele und Herausforderungen moderner Media Governance

4.3.3.1 Schutzziele und Regulierungszwecke

Auch wenn, wie oben dargestellt, eine Governance-Perspektive den Blick für nicht-staatliche Regelsetzung öffnet, bleibt der Staat und die von ihm gestaltete Regulierung eine wichtige Komponente der Informations- und Medienordnung.

Die auch in diesem Gutachten weiterhin beobachtbaren Konvergenzentwicklungen haben u. a. zur Folge, dass vormals getrennte Regelungsbereiche sich überlappen oder zumindest wechselseitig beeinflussen. Dies macht es schwieriger, adäquate Regelungskonzepte zu entwickeln. Das ist insbesondere dann eine Herausforderung, wenn unterschiedliche staatliche Akteure für die Materien die Regelungskompetenz besitzen (zu den Regulierungsebenen siehe unten).

Schon länger, nun aber verstärkt, wird das Zusammenspiel von Meinungsvielfaltssicherung und kartellrechtlicher Fusionskontrolle und Kontrolle des Missbrauchs von Marktmacht diskutiert. Das Zusammenspiel ist auch von Bund und Ländern in der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz diskutiert worden. Prinzipiell stehen die Materien nebeneinander und verfolgen unterschiedliche Ziele, nämlich einmal die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht und positiv die Gewährleistung von Vielfalt im Rundfunk, auf der kartellrechtlichen Seite die Verhinderung marktbeherrschender Stellungen und gegebenenfalls ihre Kontrolle. Die Bund-Länder-Kommission hat vorgeschlagen, eine „bessere Verzahnung der verfahrensrechtlichen Zusammenarbeit“ von Kartellbehörden und den Landesmedienanstalten bzw. der KEK über eine Änderung des § 50c GWB.[677]

Neben die „klassischen“ Fragen der Abstimmung zwischen Kartell- und Medienrecht tritt die Frage, inwieweit die kartellrechtliche Kontrolle des Missbrauchs von Marktmacht genügt, um Marktverengungen im Bereich von Intermediären zu kontrollieren, und inwieweit die kartellrechtlichen Instrumente ausreichen, zugleich auch einen übermäßigen Einfluss von Intermediären auf die öffentliche Meinungsbildung zu verhindern. In dem Schlussbericht der Bund-Länder-Kommission wird deutlich, dass die Länder sich eine Regelung im Hinblick auf Fragen der Meinungsmacht vorbehalten, diese aber vor allem auf europäischer Ebene anstreben (s. oben Kap. 2.3.3.4).[678]

677 Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Endbericht, 2016, S. 22.
678 Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Endbericht, 2016, S. 32 ff.; zu dem Problem vgl. Schulz/Dankert (2016).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ein weiteres Feld der Überlappung von Regelungsbereichen ist beim Äußerungsrecht und dem Datenschutzrecht zu beobachten. Über die Frage, ob eine Aussage in der öffentlichen Kommunikation – etwa ein Pressebericht – Persönlichkeitsrechte eines von der Berichterstattung Betroffenen verletzt, entscheiden Zivilgerichte. Diese haben bei der Entscheidung, ob eine unerlaubte Handlung im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches vorliegt, die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen zu berücksichtigen, aber ebenso die Kommunikationsfreiheiten – dabei auch das öffentliche Interesse daran, Zugang zu dieser Information zu haben. Handelt es sich beim Zurverfügungstellen dieser Information gleichzeitig um eine Nutzung personenbezogener Daten, ist aber auch das Datenschutzrecht anwendbar. Das Datenschutzrecht geht von dem Grundsatz aus, dass personenbezogene Daten nur genutzt werden können, wenn eine Einwilligung des Betroffenen oder eine gesetzliche Grundlage vorliegt. Diese parallele Anwendung von Äußerungsrecht und Datenschutzrecht kann wegen der strengeren Anforderungen des Datenschutzrechts zu einer Prägung des Äußerungsrechts führen, das – etwa wenn es um das Berichten über vergangene Verfehlungen geht – ein fein austariertes System besitzt, das sehr stark von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beeinflusst wurde. Die EU-Datenschutz-Grundverordnung reagiert auf dieses Problem zum einen – wie die Vorgängerregelung – mit einer Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, für journalistisch-redaktionelle Zwecke Ausnahmen von den Vorschriften des Datenschutzrechts vorzusehen. Zusätzlich wird den Mitgliedstaaten in Art. 85 Abs. 1 der Datenschutz-Grundverordnung aufgegeben, über die journalistischen (sowie wissenschaftlichen und künstlerischen) Zwecke hinaus die Datenschutzgrundrechte mit der Meinungs- und Informationsfreiheit in Einklang zu bringen (zum Entwurf des Datenschutzanpassungs- und –Umsetzungsgesetzes s. Kap. 3.9.2.2.3).

Zunehmend wird auch deutlich, dass das Datenschutzrecht und das Jugendschutzrecht sich berühren: Bislang wurde Jugendschutz im Medienbereich v. a. mit Blick auf die Kommunikationsinhalte und ihre möglicherweise beeinträchtigende Wirkung diskutiert, und so sind auch die entsprechenden Regelungen im Jugendmedienschutzrecht gefasst. Allerdings sind Kinder und Jugendliche auch mit Blick auf ihre informationelle Selbstbestimmung besonders gefährdet und damit schutzbedürftig. Das betrifft etwa die Frage, inwieweit Nutzungsprofile von Kindern und Jugendlichen erstellt werden dürfen, und für welche Einwilligungen in Nutzungsbedingungen ggf. ein Einverständnis der Eltern notwendig ist. Das verfassungsrechtliche Ziel des Jugendschutzes – die möglichst unbeeinträchtigte Persönlichkeitsentwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Person – umfasst insoweit auch mögliche negative Effekte eines zu laschen kinderspezifischen Datenschutzes. Andererseits kann ein zu restriktiv gedachter Datenschutz Kinder und Jugendliche auch von digitaler Teilhabe so weit ausschließen, dass dies zu Entwicklungsnachteilen oder verringerten Ausübungsmöglichkeiten ihnen zustehender Kommunikationsgrundrechte führt. Ein Beispiel ist Art. 8 (1) der Datenschutz-Grundverordnung, nach dem der Anbieter die datenschutzrechtliche Einwilligung der Eltern einholen muss, wenn ein Minderjähriger unter 16 Jahren einen Dienst der Informationsgesellschaft nutzen möchte. Einzelne Mitgliedstaaten können von der Altersgrenze abweichen, solange die Untergrenze von mindestens 14 Jahren beachtet wird. Die zwingende Einbeziehung der Eltern aber kann insbesondere in höchstpersönlichen Kontexten des Kindes oder gar bei Beratungsfällen mit Blick auf die Eltern-Kind-Beziehung zu einer Konterkarierung entwicklungsbezogener Jugendschutzziele führen.

Besondere Bedeutung kommt auch dem Verbraucherschutzrecht als Querschnittsmaterie zu. Nach § 3a UWG handelt unlauter, wer einer gesetzlichen Vorschrift zuwiderhandelt, die auch dazu bestimmt ist, im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten zu regeln. Diese Vorschrift macht es möglich, auch öffentlich-rechtliche – etwa medienrechtliche, jugendschutzrechtliche und datenschutzrechtliche – Regelungen zum Gegenstand von wettbewerbsrechtlichen Verfahren zu machen. Dies kann hilfreich sein, da hier die Möglichkeit besteht, den Verfolgungsdruck für Rechtsverletzer zu erhöhen, vor allem vor dem Hintergrund, dass durch die Änderung des Unterlassungsklagegesetzes auch datenschutzrechtliche Verstöße wettbewerbsrechtlich etwa durch Verbraucherschutzverbände angegriffen werden können. Es besteht allerdings das Risiko, dass die Entscheidungen von Regulierungsbehörden auf der Grundlage der öffentlich-rechtlichen Spezialnormen dadurch unterlaufen werden, dass wettbewerbsrechtlich abweichende Entscheidungen getroffen werden, die bei dem

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

hohen Tempo der Entscheidungen im Wettbewerbsrecht häufig schneller erfolgen werden. Auch wenn die für die unterschiedlichen Klagen zuständigen Gerichte teilweise Überlegungen und Interpretationen gegenseitig übernehmen, so wird dabei nicht immer hinreichend deutlich beachtet, inwieweit die Entscheidungsmaßstäbe – etwa im Hinblick auf die anzulegende Empfängerperspektive (z. B. Wettbewerbsrecht: „durchschnittlicher Verbraucher“ vs. Jugendmedienschutz: „gefährdungsgeneigte Minderjährige“) – eins zu eins übertragbar sind.

4.3.3.2 Steuerung in komplexen Mehr-Ebenen-Systemen

Eine Reaktion auf die Konvergenzentwicklungen hat auch mit dem Umstand zu rechnen, dass die Regelungsstrukturen auf unterschiedlichen Ebenen produziert werden (müssen). Hier spielen vor allem EU-, Bundes- und Landesrecht zentrale Rollen. Wie gezeigt, treten aber zunehmend auch auf völkerrechtlicher Ebene Vorgaben etwa durch den Europarat oder die Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hinzu. Dazu kommen Regelungen, die von nicht-staatlichen Stellen auf unterschiedlichen regionalen Ebenen getroffen werden, etwa in Form von Selbstregulierungs-Kodizes oder aber durch bilateral wie multilateral abgeschlossene supranationale Abkommen und Verträge.

Dass auf europäischer Ebene vollharmonisiert wird, führt keineswegs immer dazu, dass die damit verbundenen Herausforderungen verschwinden. Als Beispiel kann die Datenschutz-Grundverordnung dienen. Sie hat nicht nur Dutzende Veränderungen in nationalen Rechtssätzen zufolge, sie enthält auch über 30 Öffnungsklauseln – gerade auch im Bereich Information und Medien –, da die Mitgliedstaaten gemäß Art. 85 Datenschutz-Grundverordnung gehalten sind, Datenschutzrechte mit der Informations- und Meinungsfreiheit in Ausgleich zu bringen.

Das Anknüpfen des Rundfunkbegriffs im Rundfunkstaatsvertrag an die Definition audiovisueller Mediendienste in der entsprechenden EU-Richtlinie führt dazu, dass Veränderungen des Anwendungsbereichs der Richtlinie, deren Anpassungsprozess während der Erstellung dieses Berichts lief, Auswirkungen auf das nationale Verständnis von Rundfunk haben. Dadurch gibt es in der Regelungspraxis Ebenenverschränkungen, die bestenfalls von den Akteuren auf den betroffenen Ebenen berücksichtigt werden, schlimmstenfalls aber zu Machtverschiebungen bei der Regelsetzung führen können.

Ebenso wie bei vor allem wirtschaftsrechtlich motivierten EU-Regelungen kann es auch bei völkerrechtlichen Verträgen wie zuletzt den TTIP- und CETA-Entwürfen ein kultur- und medienpolitisches Ziel sein, entsprechende Schutzklauseln für den Bereich von Kultur und Medien aufzunehmen. Dies setzt allerdings voraus, dass diese Berichte angesichts der Konvergenz rechtssicher beschrieben werden können. Die Praxis, medien- und kulturpolitische Aspekte über statisch definierte Listen aus den Anwendungsbereichen derartiger Verträge auszunehmen, ist sicherlich der Vertragsnatur geschuldet, weist aber in seiner Starrheit einen Regelungsansatz auf, den legislative Akteure mit Blick auf die Entwicklungsgeschwindigkeit von Medientechnik, -angeboten und -nutzung in vielen Fällen bereits überwunden haben.

4.3.3.3 Herausforderungen traditioneller Regulierungsansätze und -instrumente

Zu den Trends, die die Regulierung konzeptionell herausfordern, gehört, dass die Angebote eines Anbieters ganz unterschiedliche Risiken auslösen können und von ganz unterschiedlichen rechtlichen Regelungen erfasst werden (oder werden müssten). So kann eine Video-Plattform teilweise ohne Intervention des Plattformanbieters das Hochladen von privaten Nutzervideos ermöglichen, in bestimmen Teilen aber auch journalistisch-redaktionellen Inhalt enthalten. Zum Auffinden der Inhalte können Suchalgorithmen verwendet werden. Die Nutzerkommentare sind wie bei sozialen Medien gestaltet. Ein Denken in Angebotstypen auf der Seite der Regulierung gerät hier an Grenzen. Zudem staffeln sich die Angebote und Anbieter von zusammengesetzten Diensten, so dass häufig ineinander verschachtelte Angebote unterschiedlicher Anbieter beteiligt sind, wenn

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ein Nutzer sich einer Anwendung oder einer Internetseite zuwendet. Es können hier ganz verschiedene Plattformen und Aggregatoren beteiligt sein, die alle Einfluss darauf haben, welche Inhalte wie vom Nutzer rezipiert und genutzt werden.

Diese Modularisierung und Hybridisierung und die Entwicklungsdynamik erhöhen auch die Schwierigkeit, den Anwendungsbereich von Ausnahmen für Kulturgüter einschließlich Medienprodukten in anderen, vor allem wirtschaftsrechtlichen, Regelwerken zu beschreiben. Dies wird besonders dort bedeutsam, wo Änderungen von Regeln nur langfristig möglich sind, etwa bei europäischen Normen oder völkerrechtlichen Verträgen. Versucht man hier, mit Beispielen zu arbeiten, sind diese oft rasch überholt und die Regelung bzw. die Ausnahme droht leer zu laufen.

Was Regulierungsinstrumente angeht, zeigen sich etwa bei der Herstellung von Transparenz Herausforderungen bei den aktuellen Entwicklungen. So wird bei der Netzneutralität deutlich, dass es bei komplexen Märkten unter Umständen nicht ausreicht, dass auf Seiten der Nutzer Transparenz herrscht, um auf einer anderen Marktseite (hier: Anbieter im Netz) Diskriminierungen zu verhindern. Denn diese Diskriminierungen sind für den Nutzer nur ein Entscheidungskriterium unter vielen bei der Wahl seines Netzbetreibers. Bei der Forderung nach Transparenz bei Intermediären wie Suchmaschinen oder Sozialen Medien wird die Frage gestellt, ob und wie dadurch die Regulierungsziele wie die Erkennbarkeit von (gesellschaftlich unerwünschten) Ungleichbehandlungen tatsächlich befördert werden kann. Was genau muss wem bekannt sein, um dies zu erreichen? Zudem zeigt sich, dass bei Systemen mit künstlicher Intelligenz selbst dem Anbieter die Funktionsweise unklar sein kann.

Je langwieriger Anpassungsprozesse bei einem Regulierungsinstrument sind, desto stärker sollten diese Instrumente sich auf eine Regulierungstechnik fokussieren, die eher modular angelegt ist, die eher Verfahren der Problemlösung definiert und insgesamt Spielräume für Regelungen auf unterer Ebene zulässt. Dies wäre etwa bei Europäischen Richtlinien und Verordnungen der Fall, die inklusive der Umsetzungszeit mindestens vier Jahre, in der Praxis aber bis zu zehn Jahre benötigen, wenn eine Änderung erforderlich ist.

Auch Gerichtsprozesse benötigen Zeit, derweil ggf. bereits Fakten durch Anbieter geschaffen werden. Eine Reaktion auf die Dynamik können in judikativer Hinsicht Schiedsgerichte sein, die in Fällen nicht grundsätzlicher Bedeutung flexibler zwischen den Streitparteien vermitteln oder ggf. entscheiden können.[679]

Eine der Haupterausforderungen der Regulierung ist damit die Komplexität und Dynamik der Medien. Häufig ist es schwierig, die Phänomene überhaupt so zu beschreiben, dass sie einer Risikoeinschätzung und einer gesetzlichen Regelung zugänglich werden. Die amerikanische Wissenschaftlerin Kate Crawford brachte es mit dem Satz „Wir müssen lernen, Dinge zu regulieren, die wir nicht verstehen“ auf den Punkt.[680] Auch wenn ausgearbeitete Lösungen für diese Art von Regulierungsfragen nicht vorliegen, so wird doch deutlich, dass traditionelle Gesetzgebungsmechanismen an ihre Grenzen geraten. Folgende Erwägungen können bei der Weiterentwicklung der Regulierung leitend sein:

- Formen der Final- oder Zielprogrammierung der Verwaltung – inkl. eines entsprechenden Regulierungsermessens – können zunehmend die bisherigen statischen Konditionalprogramme ablösen.
- Instrumente der Normsetzung durch Regulierungseinrichtungen, aber auch Organe der Selbstregulierung können an Bedeutung zunehmen.
- In Fällen ungewisser Entwicklungen kann temporär Rechtsanwendersicherheit durch gesetzliche Fiktionen erreicht werden.
- Bei dynamischen, schlecht vorhersagbaren Entwicklungen können Verweise auf außerrechtliche Konkretisierungen helfen.

679 Am 1.01.2017 hat das Deutsche Medienschiedsgericht in Leipzig seine Arbeit aufgenommen, vgl. http://www.deutsches-medienschiedsgericht.de/dms.

680 Kate Crawford auf der Podiumsdiskussion „Who Rules the Internet?” der AoIR 2016 am 6.10.2016 in Berlin.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Mechanismen der experimentellen Gesetzgebung können hilfreich sein.
- Transparenz der Entscheidungsfindung auf gesetzgeberischer wie nachgeordneter Ebene kann Annahmen und Prognosen verdeutlichen.
- Die (Selbst-)Kontrolle der Entscheidungsgrundlagen kann durch systematische Beobachtung von Entwicklungen erfolgen.
- Formen der Einbeziehung von Fachwissen, nicht nur bei der Vorbereitung, auch begleitend und ggf. evaluierend, können verstärkt getestet werden.
- In Mehrebenensystemen und komplexen Multi-Stakeholder-Umgebungen können vorgezeichnete Prozesse der Kooperation und Verantwortungsteilung prinzipienstiftend sein.

4.4 HANDLUNGSOPTIONEN

Die Veränderungen des gesetzlichen Rahmens im Berichtszeitraum reagieren bereits auf die Transformationen im Bereich Kommunikation und Medien, allerdings zumeist anknüpfend an einzelne Phänomene oder zum Schutz bestimmter Interessen. Nun wird sichtbar, dass die beschriebenen Veränderungen jedenfalls mittelfristig das Potenzial haben, öffentliche Kommunikation strukturell zu verändern. Dass das gesellschaftliche Gespräch gelingt und alle Bürgerinnen und Bürger einschließt, ist für die Demokratie essenziell. Auch der Schutz der Kommunikationsfreiheiten und anderer verfassungsrechtlich geschützter Rechte und Werte bedarf gesetzgeberischen Handelns. Ob dies durch punktuelle Maßnahmen mittel- und langfristig sichergestellt werden kann, ist fraglich. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Handlungsoptionen auszumachen.

4.4.1 Verbesserung des Entscheidungswissens

In komplexen und dynamischen Umfeldern wie im Bereich Kommunikation und Medien spielt das für die Regulierung nötige Wissen eine zentrale Rolle. Ziel moderner Informations- und Kommunikationsregulierung muss daher zunächst die Optimierung der Wissensbestände und Wissensverarbeitung sein.

- Es fehlt nach wie vor ein zentrales, umfassendes, nachhaltiges und über Zeiträume vergleichbares Datenrepositorium medienbezogener Entwicklungen. Durch die Vielzahl der Einzeldatenbestände, die Unterschiede in der Erhebung und Auswertung sowie die sich ändernde Indikatorenauswahl zeigen sich weiße Flecken und begrenzte Vergleichbarkeiten. Auch die Generierung von Wissen über neue Phänomene muss systematisch in den Fokus rücken. So fehlt es bislang etwa an Wissen, wenn es um die Auswirkungen von algorithmischem Entscheiden und künstlicher Intelligenz auf die öffentliche Kommunikation geht.
- Es ist zu prüfen, ob die existierenden Institutionen ausreichend in der Lage sind, das Wissen für den gesetzgeberischen Bedarf adäquat und zeitnah zu ermitteln und aufzubereiten. Deutschland hat gerade in diesem Bereich nur wenig „think tanks“, die diese Funktion erfüllen können. Das Risiko liegt darin, dass Wissensdefizite von Akteuren kompensiert werden, die ggf. Partikularinteressen vertreten.
- Zum verbesserten Wissensaustausch kann die Etablierung von Multi-Stakeholder-Foren dienen, bei denen Staat, Wirtschaft und NGOs Expertise und medienpolitische Argumente einbringen.
- Komplexität und Dynamik führen dazu, dass zum Schutz von Rechtsgütern nicht immer gewartet werden kann, bis man ein neues Phänomen vollständig verstanden hat. Daher müssen Wissensvermittler – auch die Wissenschaft – lernen, auch praxisrelevante vorläufige Einsichten zu vermitteln.
- Gerade in technisierten Steuerungsbereichen kann Ungewissheit zu einer Überbewertung technischer Entwicklungen und Möglichkeiten führen. Zu Datenerhebung und Auswertung muss die Analyse treten, die erkennbar macht, wo technische Innovationen tatsächlich soziale Veränderungen verursachen, wo sie sie (lediglich) verstärken oder wo sie selbst nur reale soziale Veränderungen nachvollziehen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.4.2 Ausbildung ebenen- und medienübergreifender Governance-Koordination

Angesichts der hohen vertikalen und horizontalen Verschränkung der derzeitigen Regulierungsziele, der überlappenden Kompetenzfelder zwischen EU, Bund und Ländern sowie der möglichen Vollzugshemmnisse nationalstaatlicher Gesetzesvorgaben in teils weltweit agierenden Wirtschaftsbereichen und Netzwerken von Anbietern aus dem EU-Ausland erscheinen kleinteilige, bereichsspezifische und auf einzelne Herausforderungen begrenzte Handlungsoptionen für die nationalen politischen Akteure nur begrenzt nachhaltig. Die begrenzte Auswirkung einzelner nationalstaatlicher Regelungsansätze der letzten Jahre, die auf die beobachtbaren Herausforderungen reagieren sollen, machen deutlich, dass es neuer, übergreifender Ansätze bei der Steuerung hochdynamischer, internationaler Medienmärkte bedarf. Kooperation der legislativen und behördlichen Akteure und Koordination der Steuerungskompetenzen sind die beiden zentralen Prämissen für staatliche Entscheider. Mit Blick auf einen kohärenten Steuerungsansatz erscheint vor diesem Hintergrund Folgendes überlegenswert:

- Die Arbeit der Bund-Länder-Kommission hat beispielhaft gezeigt, welche Vorteile ebenenverschränkte medienpolitische Planungen und Abstimmungen bergen. Eine nachhaltige (auch finanzielle) Verstetigung und organisatorische Institutionalisierung eines „Medienboards“, in dem kompetenz- und ressortübergreifend Vertreter von Bund und Ländern inklusive der jeweils sachthematisch einschlägigen Behörden informations- und kommunikationspolitische Pfade entwickeln, kann erhebliche Steuerungsvorteile bei der kohärenten, abgestimmten gesetzgeberischen Umsetzung mit sich bringen.
- Um Konsistenz und Vorhersehbarkeit der Regulierung im Bereich Kommunikation und Medien zu steigern, könnte beispielsweise ein Weißbuch hilfreich sein, das Ziele formuliert und die Pfade definiert, um sie zu erreichen. Ein solcher Plan stellt ein relativ „weiches“ Koordinationsinstrument dar und würde nichts daran ändern, dass alle Akteure weiterhin innerhalb ihres Kompetenzbereichs selbstständig agieren.

4.4.3 Nutzung moderner Steuerungsansätze

Es fehlt bislang an einem geteilten Verständnis des Kommunikationsraums, der durch das Internet entstanden ist, und seiner strukturierenden Akteure. Die Vorstellung einer „zu gestaltenden Freiheit“ aus dem Rundfunkrecht prallt auf die Annahme, dass der Wert der Internet-basierten Kommunikation gerade darauf basiert, dass dort jeder gleichberechtigt Zugang hat und die Strukturen spontan entstehen.

- Regulierung kann zunehmend weniger an feste Medientypen (wie früher Rundfunk oder Presse) oder Dienstformen (wie derzeit Rundfunk und Telemedien) anknüpfen, sondern wird sich darauf einstellen müssen, an bestimmten kommunikativen Handlungen anzusetzen, die Risiken für Rechtsgüter hervorrufen – unabhängig davon, wer diese Handlungen ausführt.
- Komplexität und Dynamik machen flexiblere Regulierungsansätze notwendig, die etwa in der Temporalisierung, Entmaterialisierung und Finalprogrammierung von Regulierung gesehen werden: Delegation von Einzelentscheidungen an nachgeordnete Ebenen bei Vorgabe der regulatorischen Ziele, dynamische Verweise auf rechtsexterne Fach(er)kenntnisse, von Beginn an zeitlich begrenzte Vorgaben und entsprechende Evaluationspflichten stellen moderne Ansätze dar, die die derzeitige zeitliche Diskrepanz von relativ langatmiger Regulierungsentwicklung und schnellem Medienwandel verringern können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass technikbezogene Steuerungsansätze aus Gesetzgebersicht attraktiv wirken können, aber gleichzeitig fundamentale Risiken für die Gewährleistungsgehalte der Kommunikationsgrundrechte bergen können.
- Insbesondere mit Blick auf die Evaluation von gesetzgeberischen Entscheidungen und der Einführung neuer Steuerungsansätze erscheint deren (externe) Institutionalisierung wünschenswert, damit das Diskontinuitätsprinzip der Parlamente dem nicht entgegensteht. Evaluationen sollten sich zudem auch auf entscheidungsrelevante Akteure und deren Entscheidungsprozesse erstrecken.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Die Innovation im Bereich der Regulierung hält mit der Innovation im Bereich von Technik und Wirtschaft nicht Schritt. Ziel müssen flexible Regelungsinstrumente sein, die auf Veränderungen reagieren, aber dennoch Erwartungen stabilisieren können. Dazu kann grundsätzlich auch gehören, dass mit technischen Mitteln auf von Technik ausgelösten oder verstärkten Probleme reagiert wird. Hier könnte der Bund ein „Governance Lab“ aufbauen, in dem Expertinnen und Experten neue Lösungen erarbeiten und allen Ministerien und Parlamenten zur Verfügung stellen. Dies könnte weit über den Bereich Medien und Kommunikation wirken.
- Journalistisch-redaktionelle Kommunikation erfüllt weiterhin eine hervorgehobene Rolle dafür, wie sich die Gesellschaft informiert. Nachhaltige Finanzierung journalistischer Leistungen hat entsprechend hohe Priorität. Hier kann es sinnvoll sein, die Innovationskraft der Unternehmen zu unterstützen und Unternehmensgründungen gerade in diesem Bereich zu fördern.
- In komplexen Regelungsarrangements sind Transparenz und andere Rechtsstaatsgrundsätze potenziell gefährdet. Der Staat sollte Unternehmen nicht im Wege der Selbstverpflichtung zu Maßnahmen motivieren, die er selbst nicht rechtmäßig umsetzen könnte oder dürfte.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5. ZUSAMMENFASSUNG DES WISSENSCHAFTLICHEN GUTACHTENS ZUM MEDIEN- UND KOMMUNIKATIONSBERICHT DER BUNDESREGIERUNG

5.1 ZUM STATUS DES GUTACHTENS

[1] Ziel dieses Gutachtens ist es vor allem, eine gut strukturierte, möglichst umfassende und neutrale Informationsquelle zur Verfügung zu stellen, auf deren Grundlage politische Handlungsoptionen und Rahmenbedingungen erkennbar werden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Bedeutung von Kommunikation und Medien für Politik und Gesellschaft, es werden aber auch wirtschaftliche Entwicklungen mit in den Blick genommen.

[2] Das Gutachten konzentriert sich auf *öffentliche Kommunikation*, besondere Aufmerksamkeit gilt dabei neuen, digitalen Angebotsformen, die zur Herstellung von Öffentlichkeit beitragen können. Individualkommunikation wie E-Mail oder Telefonie oder Transaktionen des E-Commerce oder E-Learning sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

[3] Zeitlich abgedeckt wird vornehmlich der Zeitraum von 2013 bis 2016. Zur Betrachtung längerfristiger Entwicklungen wurden aber häufig auch weiter zurückliegende Zeiträume einbezogen. Der Bericht basiert auf der Auswertung verfügbarer Datenquellen und wird ergänzt um Analysen, mit denen wissenschaftlich diskutierte Entwicklungsperspektiven für die medienpolitische Debatte aufbereitet werden.

5.2 BEFUNDE UND TRENDS

5.2.1 Klassische Medien

[4] Die Zahl der *Tageszeitungen*, ihrer redaktionellen Ausgaben und der publizistischen Einheiten mit eigenem Mantelteil nimmt stetig ab. Der Absatz der Zeitungen als E-Paper hat inzwischen einen Anteil von 5 Prozent der Auflage erreicht. Auch wenn der Verkauf als E-Paper berücksichtigt wird, ist die verkaufte Auflage der Tageszeitungen von 2010 bis 2016 um ein Fünftel gesunken. Die Konzentration ist beträchtlich: 60 Prozent der verkauften Auflage entfällt auf die 10 größten Verlagsgruppen. Die Zeitungsnutzung nimmt in zweifacher Hinsicht ab: Es werden immer weniger Menschen zu regelmäßigen Zeitungslesern, und nicht alle, die es einmal geworden sind, bleiben auch Zeitungsleser.

[5] Bei *Publikumszeitschriften und Fachzeitschriften* gehen die verkauften Auflagen stetig zurück; E-Paper werden angeboten, haben sich bisher aber nicht durchgesetzt. Die fünf größten Verlagsgruppen können fast zwei Drittel der verkauften Auflage der Publikumszeitschriften auf sich vereinigen. Durch die Übernahme von Zeitschriften unter anderem von Axel Springer ist die Funke Mediengruppe (ehemals WAZ-Gruppe) zum drittgrößten Zeitschriftenverlag aufgerückt.

[6] Auf dem *Buchmarkt* ist das Angebot weiterhin vielfältig. Die Zahl der erstmals oder in Neuauflage angebotenen Titel schwankt von Jahr zu Jahr; 2015 waren es 76.500 Neuerscheinungen und 13.000 Neuauflagen. Die Zahl der (steuerpflichtigen) Verlage und ihr Umsatz gehen stetig zurück; entsprechend sinken die Umsätze im Buchhandel. Im Handel mit dem Ausland ist der Export mit 2 Mrd. Euro fast doppelt so hoch wie der Import.

[7] *E-Books*, die besonders von jüngeren Menschen gelesen werden, haben ab 2012 einen rasch wachsenden Absatz erfahren. Neben dem Verkauf haben sich auch andere Geschäftsmodelle mit Verleih oder Nutzung gegen Flatrate herausgebildet. 2.500 Stadtbibliotheken in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Italien bieten im Gemeinschaftsprojekt „Onleihe“ das Ausleihen von E-Books an. Die Anwendbarkeit rechtlicher Vorgaben auf die Lizenzierungspraxis bei E-Book-Verleih bleibt umstritten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[8] Der Absatz physischer *Tonträger* sinkt seit vielen Jahren. Sie werden zum Teil substituiert durch den entgeltpflichtigen Download von Musikaufzeichnungen, aber auch deren Absatz ist seit 2013 rückläufig. Andererseits haben seit 2011 die Abonnements von Streaming-Diensten stark zugenommen; sie erreichen nahezu den gleichen Umsatz wie die Downloads.

[9] Die deutsche *Filmwirtschaft* wird durch Bund und Länder mit mehr als 300 Mio. Euro gefördert. Zu den wichtigsten Quellen gehören die Haushaltsmittel der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, die Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz (FFG) sowie die regionalen Fördereinrichtungen, die teilweise mittelbar aus Rundfunkbeiträgen finanziert werden.

[10] Die Produktion deutscher *Kinofilme* hat über viele Jahre zugenommen. Ein vorläufiger Höhepunkt wurde im Jahre 2012 mit 241 Erstaufführungen erreicht. Seither sind es jährlich etwa 235 Filme, davon rund 150 Spielfilme. Von den Spielfilmen, die in deutschen Kinos aufgeführt werden, machen die deutschen Produktionen etwa ein Drittel aus, ein weiteres Drittel sind Filme aus den USA; auf letztere entfallen aber rund zwei Drittel des Verleihumsatzes. Rechtliche Reformen betrafen in erster Linie die Filmförderung des Bundes.

[11] Der *Rundfunk* ist in Deutschland vorrangig regional gegliedert. Die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten sind jeweils für eines oder mehrere Bundesländer zuständig; hinzukommen das ZDF und das Deutschlandradio als gemeinsame Einrichtungen der Länder sowie die Deutsche Welle als Rundfunkanstalt des Bundes mit Hörfunk-, Fernseh- und Internetangeboten für das Ausland. Beim privaten Rundfunk ist die Zulassung von Veranstaltern Sache der Länder. Durch Staatsverträge der Länder gilt ein Teil der Regelungen bundesweit.

[12] Die *Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks* wurde zum 1. Januar 2013 von der gerätebezogenen *Rundfunkgebühr* auf einen haushalts- bzw. betriebsstättenbezogenen *Rundfunkbeitrag* umgestellt. Damit muss nicht mehr im Einzelfall geklärt werden, ob ein Rundfunkempfänger vorgehalten wird. Diese Umstellung hat 2014 erhebliche Mehrerträge ergeben, deshalb haben die Länder den Rundfunkbeitrag zum 1. April 2015 von 17,98 Euro auf 17,50 Euro gesenkt. Neben der Reform der Beitragsfinanzierung stand im gesetzgeberischen Fokus die Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Staatsferne des ZDF-Fernsehrats.

[13] 2016 wurden im *Hörfunk* 283 private und 70 öffentlich-rechtliche Programme terrestrisch verbreitet. Der digitale terrestrische Hörfunk, der ab 1995 nach dem Standard für Digital Audio Broadcasting (DAB) in Pilotprojekten eingeführt wurde, hat sich am Markt nicht durchsetzen können. 2011 wurde der Sendebetrieb mit dem neuen Standard DAB+ aufgenommen, von denen zwölf bundesweit verbreitet werden. Die Zahl der regionalen oder lokalen DAB-Programme ist je nach Bundesland unterschiedlich. Ein vollständiger Ersatz der analogen durch die digitale Ausstrahlung ist noch nicht in Sicht.

[14] Neben den professionell gestalteten Programmangeboten der Rundfunkanstalten und der kommerziellen Veranstalter gibt es zahlreiche Hörfunk- oder Fernsehangebote, bei denen es nicht nur um die Qualität des Programms, sondern um *Partizipationsmöglichkeiten und die Förderung von Medienkompetenz* geht. In jedem Bundesland gibt es solche Angebote, die sehr unterschiedlich gestaltet sind, z. B. als Lernradio, Hochschulrundfunk, Offene Kanäle oder Bürgerfunk.

[15] Als Konkurrenz zur terrestrischen Ausstrahlung gewinnt das *Internet als Verbreitungsweg für Hörfunkprogramme* an Bedeutung. 2016 wurden fast 2.500 Online-Audio-Angebote ermittelt, von denen nur jedes zehnte ein Simulcast-Angebot für ein bestehendes Hörfunkprogramm darstellt. Die Online-Only-Programme bieten mehrheitlich Formate für spezielle Zielgruppen und tragen damit zur Angebotsvielfalt bei.

[16] Das *Radio* wird täglich von drei Vierteln der deutschsprachigen Bevölkerung ab 10 Jahren genutzt. Die durchschnittliche Hördauer beträgt drei Stunden täglich und ist in der Tendenz etwas rückläufig. Wenn man nur die tatsächlichen Nutzer des jeweiligen Tages berücksichtigt, kommt man auf eine durchschnittliche Verweildauer von vier Stunden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[17] Beim *Fernsehen* sind die am mit Abstand meisten genutzten *Verbreitungswege Satellit und Kabel*. Terrestrische Ausstrahlung und Satellitenausstrahlung sind *vollständig digitalisiert*; lediglich per Kabel gibt es noch sowohl digitale als auch analoge Verbreitung. Die terrestrische Ausstrahlung wird ab 2017 schrittweise von DVB-T auf DVB-T2 umgestellt wird. Damit können mehr Programme verbreitet werden, und dies in HD-Qualität. Die kommerziellen Programme werden bei DVB-T2 verschlüsselt und künftig nur gegen Entgelt zugänglich gemacht. Der durch die Digitalisierung ermöglichten Auseinanderschaltung für regionale Werbefenster in bundesweiten Programmen haben die Landesgesetzgeber mit Blick auf die mögliche Bedrohung der pressezentrierten Werbemärkte hohe rechtliche Schranken auferlegt. Quantitativ und mit Blick auf Produktplatzierungen wurde und wird das Werberecht durch EU-Reformen weiter liberalisiert.

[18] Die *öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten* bieten insgesamt *20 Fernsehprogramme* an; damit erreichen sie einen *Zuschaueranteil von 45 Prozent*. Es gibt zudem *400 private Fernsehprogramme*, oft regional oder lokal ausgerichtet. Es sind zwei Unternehmensgruppen, die neben den Rundfunkanstalten die größten Zuschaueranteile auf sich vereinigen: Einerseits die Mediengruppe *RTL Deutschland, ein Unternehmensbereich des Bertelsmann-Konzerns*, der 2016 mit den Programmen RTL, VOX, RTL II, Super RTL, RTL Nitro und n-tv in Deutschland einen Zuschaueranteil von 23,2 Prozent erreicht hat, andererseits *ProSiebenSat.1* mit den Programmen Sat.1, ProSieben, Kabel1, Sat.1 Gold, Sixx und ProSieben Maxx und einem Zuschaueranteil von 18,9 Prozent.

[19] Das Fernsehen wird *täglich von 80 Prozent der Bevölkerung* ab 14 Jahren genutzt; 2010 waren es noch 86 Prozent. Die durchschnittliche *Sehdauer* beträgt 223 Minuten täglich und ist seit 2010 nahezu unverändert. Betrachtet man nur diejenigen, die am jeweiligen Tag tatsächlich das Fernsehen nutzen, so kommt man für diese Gruppe jetzt auf eine durchschnittliche *Verweildauer* vor dem Fernsehen von 333 Minuten pro Tag.

5.2.2 Digitale Medien

[20] Der *Rechtsrahmen für Onlinemedien* hat keine größeren Reformen erfahren: Nach wie vor gilt ein abgestuftes Regulierungsregime, dass die Anforderungen an ein Angebot bzw. einen Dienst von seiner Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung abhängig macht. Schwierigkeiten bereitet immer noch die Einordnung von neuen Intermediären und Plattformen in den derzeitigen Ordnungsrahmen. *Neue Regelungsansätze* werden mit Blick auf die neuen Akteure vielfach diskutiert, bis zu einer Umsetzung aber erlangen vor allem einzelne Gerichtsurteile strukturbildende Bedeutung für die Regulierung von Onlinemedien, wie etwa am Beispiel der EuGH-Konstruktion eines „Rechts auf Vergessen“ gegenüber Suchmaschinenanbietern zu sehen ist.

[21] Sowohl die *Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik* als auch die generelle Internetnutzerschaft haben sich seit 2013 leicht gesteigert, ohne aber die Wachstumsraten aus den 2000er Jahren zu erreichen. Derzeit sind etwa 80 Prozent der deutschen Bevölkerung zumindest gelegentlich online. Personen über 65 Jahren sind – trotz Zuwächsen auch in dieser Altersgruppe – nach wie vor deutlich unterrepräsentiert.

[22] Die *dominanten Online-Aktivitäten* – das Suchen von Informationen sowie die E-Mail-Kommunikation – wurden in den vergangenen Jahren stabil von etwa 80 Prozent der Internetnutzer regelmäßig ausgeübt. Deutlich an Bedeutung gewonnen haben seit 2013 die Nutzung von Instant-Messaging-Diensten und der Abruf von Bewegtbildern über das Netz.

[23] Die *mobile Internetnutzung* hat sich im Berichtszeitraum vollends etabliert: 2016 gingen zwei Drittel der Internetnutzer zumindest gelegentlich von unterwegs online, und ein Drittel tat dies täglich. Diese Entwicklung steigert die Nutzungsdauer, auch weil „Zeitlücken“ (z. B. während des Pendelns) mit Internetnutzung gefüllt werden können. Zugleich bringt sie aber auch eine grundlegende Verschiebung vom offenen, dezentralen Netz hin zu den geschlossenen technologischen Umgebungen der App-Stores mit sich.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[24] Das Internet hat eine Reihe von *Orientierungsangeboten* hervorgebracht, die ihre Nutzer dabei unterstützen, den Zugang zu Informationen zu erschließen. Der Bericht unterscheidet in dieser Hinsicht Webportale, Suchmaschinen, Social Media-Intermediäre und App-Stores. An ihnen wird sichtbar, wie die *dominante Stellung weniger Plattformen* mit Geschäftsmodellen, die detaillierte Daten über Nutzer und ihre Präferenzen, Aktivitäten oder Einstellungen verwenden, tief in die Strukturen gesellschaftlicher Öffentlichkeit eingreift.

[25] *Webportale* sind Plattformen, die Zugangsprovider-Dienste mit der E-Mail und anderen Kommunikations-, Informations- und Transaktionsfunktionalitäten verbinden. Sie gehören zu den reichweitenstärksten Online-Angeboten in Deutschland und haben dadurch eine wichtige Position im Online-Werbemarkt.

[26] Die Nutzung von *Suchmaschinen* ist eine der zentralen Online-Aktivitäten der Nutzer, wobei nach wie vor Google die mit Abstand am meisten benutzte Suchmaschine in Deutschland wie auch weltweit ist. Sie wird von Google Inc. betrieben, die auch andere reichweitenstarke Angebote wie Google Mail, Google Maps oder YouTube umfasst und sich seit 2015 unter dem Dach der Alphabet Holding befindet. Der Verkauf von „kontextbasierter Werbung“ ist bei Google sowie bei anderen Suchmaschinen das meist verbreitete Geschäftsmodell, das in Deutschland im Jahr 2016 geschätzte 2,4 Mrd. Euro umsetzte.

[27] *Social Media-Angebote*, insbesondere Netzwerk- und Multimedia-Plattformen sowie Instant-Messaging-Dienste, haben in den vergangenen Jahren ihre Position als *zentrale Informationsintermediäre im Internet* gefestigt und ausgebaut. Sie erschließen Informationen aus unterschiedlichen Quellen, bündeln sie zu algorithmisch personalisierten Informationsangeboten und fördern verschiedene Modi der Anschlusskommunikation, wodurch sich die Zirkulation und öffentliche Sichtbarkeit von Inhalten und Meinungen verstärkt. Dadurch unterstützen sie nicht nur die privat-persönliche Kommunikation, sondern sind auch zu wichtigen Kanälen für die professionelle Kommunikation im Journalismus, aber auch von anderen öffentlichen Sprechern aus dem politischen, ökonomischen oder zivilgesellschaftlichen Bereich geworden. Im Zentrum der rechtlichen Diskussionen stehen hier Fragen der gesellschaftlichen Verantwortung und gesetzlichen Haftung von Plattformanbietern für die Äußerungen durch Nutzer.

[28] *App-Stores* sind die digitalen Distributionsplattformen für Apps, also *Software-Anwendungen, die speziell für Smartphones oder Tablets* entwickelt und ausgeführt werden. Die zwei größten App-Stores, mit jeweils über zwei Millionen kostenloser sowie kostenpflichtiger Apps im Angebot, sind der Google Play Store (für alle Geräte mit dem Android-Betriebssystem) und der App Store (für Apples Betriebssystem iOS). In Deutschland wurden im Jahr 2015 geschätzte 1,3 Mrd. Euro mit Apps umgesetzt; neben Einmal- und Abonnementzahlungen für die Nutzung einer App sind insbesondere Werbung sowie In-App-Käufe wesentliche Erlösquellen.

[29] *Professionell erstellte journalistische Inhalte* sind wesentlicher Bestandteil der Informationsangebote im Internet, wobei sich die Verbreitungsformen mittlerweile ausdifferenziert haben. Neben Webseiten, die sich bereits in den 2000er Jahren als Standard für die Online-Angebote von Verlagen und Rundfunkanbietern etabliert hatten, sind in den vergangenen Jahren auch Social Media-Kanäle, Apps, E-Paper-Ausgaben sowie Mediatheken hinzu gekommen.

[30] An die Seite der *Werbefinanzierung* sind insbesondere verschiedene *Paid-Content-Modelle* getreten, um journalistische Inhalte zu finanzieren. Es sind allerdings weiterhin weniger als zehn Prozent der Internetnutzer bereit, für Online-Nachrichten zu zahlen. Ein größerer Anteil ist bereit, Werbung zu akzeptieren, jedoch empfindet eine Mehrheit der Internetnutzer Art und Ausmaß der Online-Werbung als störend. Eine Sonderform der Finanzierung, die in den letzten Jahren vor allem im Umfeld innovativer onlinejournalistischer Projekte zu beobachten war, ist das Crowdfunding, dessen Nachhaltigkeit für journalistische Angebote derzeit aber noch nicht verlässlich eingeschätzt werden kann.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[31] *Nutzergenerierte Inhalte* (auch: *user-generated content*) stellen einen wachsenden, zugleich aber auch sehr heterogenen Bereich der digitalen Medien dar, in dem die interpersonale bzw. gruppenbezogene Kommunikation einerseits und öffentliche Medieninhalte andererseits eng miteinander verflochten sind. Social Media-Angebote spielen in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle, weil sie das Erstellen und Verbreiten von nutzergenerierten Inhalten oft erst ermöglichen. Im Fall von YouTube und neuerdings auch Instagram eröffnen sie zudem populären Nutzern die Chance, ihre Reichweite in Form von Werbeeinnahmen oder auch Sponsoring zu monetarisieren. Generell gilt allerdings, dass der ganz überwiegende Teil von nutzergenerierten Inhalten nicht aus kommerziellen Motiven erstellt und verbreitet wird. Zudem steht einer vergleichsweise kleinen Zahl von Inhaltsproduzenten jeweils eine deutlich größere Zahl von Lesern, Zuschauern und Zuhörern gegenüber.

[32] Der technische Fortschritt im Bereich der Übertragungstechnologien (insbesondere die gestiegene Bandbreite) und der Abspielgeräte (leistungsfähige mobile Geräte wie Smartphones und Tablets einerseits, internetfähige TV-Geräte andererseits) haben in den vergangenen Jahren *das Angebot für Audio- und Video-Inhalte, die über das Internet angeboten werden, stark erweitert*. Neben den Verbreitungsformen, die sich am linearen Programmschema des Rundfunks orientieren (z. B. *Livestreams* eines Radioprogamms über das Netz) gibt es eine Reihe von unterschiedlichen Formen nicht-linearer Video- und Audio-Inhalte. Dazu zählen insbesondere *On-Demand-Angebote* wie maxdome, Netflix oder Spotify, offene Portale (wie YouTube oder Soundcloud), *Mediatheken* sowie *Podcasts* und *Videocasts*.

[33] Im Bereich der offenen Videoplattformen und der Mediatheken privater Rundfunkanbieter hat sich die *Werbefinanzierung* etabliert. Daneben haben in den vergangenen Jahren *abonnementfinanzierte Flatrates* gegenüber den transaktionsbasierten Pay-per-Download-Modellen an Bedeutung gewonnen.

[34] Etwa ein Viertel der deutschen Bevölkerung nutzt regelmäßig offene *Videoportale und Mediatheken*; unter den 14- bis 29-Jährigen beträgt der Anteil sogar annähernd 50 Prozent. Ein ähnlicher *Alterseffekt* ist bei *Audio-Inhalten* zu beobachten, die etwa 40 Prozent aller Internetnutzer, aber 68 Prozent der Unter-30-Jährigen regelmäßig über den gezielten Abruf oder Streamingdienste rezipieren.

[35] Eine sehr populäre Form der digitalen Medien sind *Games*, also Spiele, die mit Hilfe eines Bildschirms oder Displays genutzt werden. In den vergangenen Jahren hat insbesondere die „casual revolution“, die einen niedrigschwelligen Einstieg, kurze Spieldurchgänge und schlichte Grafiken sowie Spielmechaniken umfasst, die Nutzerschaft erhöht, so dass mittlerweile etwa die Hälfte der deutschen Bevölkerung zumindest gelegentlich digitale Spiele nutzt. Im Zusammenhang mit der Etablierung von eSports einerseits und der Verbreitung von Video- und Streamingplattformen andererseits sind digitale Spiele in den letzten Jahren aber auch zum „Zuschauersport“ geworden.

5.2.3 Querschnittsbereiche

[36] Unter den *Nachrichtenagenturen*, die in Deutschland tätig sind, ist die Deutsche Presse-Agentur (dpa) der Marktführer. Ihre 182 Gesellschafter sind zugleich ihre Kunden – deutsche Zeitungs- und Zeitschriftenverlage, Verleger, Rundfunkanstalten und -gesellschaften. Als Vollagenturen sind auch AFP und Thomson Reuters in Deutschland tätig. Daneben gibt es diverse spezialisierte Anbieter. Die Vollagentur dapd, die aus dem Deutschen Depeschendienst und dem deutschsprachigen Dienst von AP hervorgegangen war, wurde 2013 nach Insolvenz abgewickelt.

[37] Der *technische Zugang zu Rundfunk- und Onlinemedien* erfolgt digital. Während die Zahl der Breitbandanschlüsse 2016 mit 24,1 Mio. konstant bleibt, steigen die darüber erzielbaren Übertragungskapazitäten. Auch in Mobilfunknetzen sind deutlich höhere Datenraten möglich, der Datenverkehr auf Mobilfunknetzen hat sich seit 2011 versechsfacht. Durch eine zunehmende Ausdifferenzierung von Infrastruktur-, Distributions- und

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Aggregationsanbietern entsteht mit Blick auf audiovisuelle Inhalte eine neue Zugangsvielfalt. Fragen der *Netzneutralität* und der *Anreize zum Netzausbau* und ihrer gesetzlichen Fundierung spielten vor diesem Hintergrund eine zentrale Rolle in der medien- und telekommunikationspolitischen Debatte.

[38] Der *Arbeitsmarkt für Medienberufe* hat sich in den letzten Jahren gegensätzlich entwickelt. Die am stärksten besetzte Berufsgruppe ist im Bereich Werbung und Marketing zu finden, mit einem Anstieg der Erwerbstätigen um 13 Prozent von 2012 bis 2015; hier gibt es auch die größte Anzahl offener Stellen. Eine gegenläufige Entwicklung zeigt der Bereich Papier-, Druckberufe und Mediengestaltung. Die Zahl der Erwerbstätigen ist hier im gleichen Zeitraum um sechs Prozent zurückgegangen. Als Berufsfeld sind die Medien weiterhin sehr attraktiv: Die Zahl der Studienanfänger in medienbezogenen Studienfächern hat von 2010 bis 2015 um mehr als ein Drittel zugenommen.

[39] Die *Tarifbindung* ist für Betriebe im Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation deutlich geringer als im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich insgesamt. Bei den Zeitungsverlagen ist bekannt, dass viele dem BDZV nur noch „ohne Tarifbindung“ angehören. Bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und tarifgebundenen Zeitungsverlagen gibt es Tarifverträge auch für *arbeitnehmerähnliche freie Mitarbeiter*. Mit Blick auf die Sozialversicherungspflicht ist die Stellung der ständigen freien Mitarbeiter von Verlagsunternehmen seit dem Frühjahr 2015 zum Gegenstand von Ermittlungen und Selbstanzeigen geworden.

[40] Die *Werbewirtschaft* verzeichnet seit 2011 nur ein geringes Wachstum. Die *Werbeeinnahmen der Medien* sind seitdem sogar rückläufig, weil ein größerer Teil der Werbeinvestitionen für andere Werbemittel genutzt wird. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt ist der Anteil der Werbeeinnahmen der Medien auf 0,5 Prozent gesunken; damit hat er sich seit dem Jahr 2000 mehr als halbiert.

[41] Die *zunehmende Nutzung des Internets* führt nicht zu einer unmittelbaren Verdrängung anderer Medien. Es gibt jedoch besonders bei den jüngeren Nutzern *deutliche Funktionsverschiebungen*: Für sie werden Online-Angebote zu den Hauptnachrichtenquellen. Dabei haben die Angebote traditioneller journalistischer Medien das größte Gewicht, aber auch Social Media und Blogs gewinnen an Bedeutung – und mit ihnen neue „integrierte“ Werbeformen wie Native Advertising oder Influencer Marketing. Im Zentrum medienpolitischer und gerichtlicher Auseinandersetzungen stand und steht die Frage nach der Rechtmäßigkeit von Geschäftsmodellen der Anbieter von Software zur Blockierung von Onlinewerbung („Ad-Blocker“).

[42] Wesentlich für die öffentliche Kommunikation ist die *Integrationsfunktion*, doch die *Mediennutzung verschiedener Teilgruppen der Gesellschaft ist sehr unterschiedlich*. Der Zugang zum Internet ist für die bis 49-Jährigen fast durchweg gegeben, im höheren Alter ist der Anteil der Nutzer deutlich geringer, umfasst aber immer noch mehr als die Hälfte der jeweiligen Altersgruppe. Online-Kompetenz und Offenheit für neue Angebote entwickeln sich nicht im Gleichtakt mit der Ausweitung des Zugangs. Für Menschen mit Behinderungen bauen sich neue Zugangsbarrieren auf.

[43] Die Erweiterung und inhaltliche Ausdifferenzierung des Medienangebots für verschiedene Zielgruppen erlaubt *differenzierte Nutzungsmuster*; so ist bei Musik oder Filmen nur noch in Ausnahmefällen ein altersübergreifendes Publikum zu erreichen. Es gibt eine *Tendenz zur Fragmentierung des Publikums*, aber bei den unterschiedlichen Medienrepertoires gibt es auch Überlappungen, und die Medien nehmen in vielfältiger Weise aufeinander Bezug. Social Media bzw. die sogenannten Intermediäre, die als Mittler zwischen Medienangeboten und Nutzerinnen und Nutzern auftreten, können dazu beitragen, einen Überblick über verschiedene Medienangebote zu erhalten. Social Media und Intermediäre erbringen dabei eigene Selektionsleistungen, die durch algorithmische Filterung anhand von Informationen über die Nutzer und ihr jeweiliges Kontaktnetzwerk erfolgen. Als mögliche Folgen für die Gesellschaft werden sogenannten Filterblasen diskutiert, deren Ausmaß jedoch empirisch noch nicht eindeutig geklärt ist.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[44] Die großen deutschen Medienunternehmen verfolgen *Crossmedia-Strategien* und entfalten ihre Aktivitäten über mehrere Medienbereiche hinweg. Die aus dem Printgeschäft mit Zeitungen und Zeitschriften entstandenen Medienkonzerne Axel Springer, Bauer, Bertelsmann und Burda haben sich auch bei Hörfunk und Fernsehen engagiert, und ihre Marken aus dem Print- oder Rundfunkbereich nutzen sie im Internet für verwandte Medienangebote, auch wenn diese nicht immer auf Inhalten und redaktionellen Vorarbeiten der Ausgangsprodukte basieren.

[45] Daneben betreiben die Medienunternehmen auch *zahlreiche Online-Aktivitäten, die nicht mit ihren Medieninhalten befasst sind*, sondern davon unabhängig Werbung oder Dienstleistungen für Unternehmen (B2B-Services) oder Endkunden (B2C-Services) betreiben. Zudem gibt es sogenannte *Media-for-Equity-Deals*, bei denen Fernsehveranstalter in ihren Programmen preisgünstige Werbung ermöglichen und sich im Gegenzug bei einem Börsengang eine Beteiligungsoption sichern können.

[46] Die großen Medienkonzerne betreiben zudem eine Strategie der *Internationalisierung.* Die Auslandsumsätze machten 2015 bei Bertelsmann schon drei Viertel der Umsätze aus, bei Bauer waren es zwei Drittel, bei Axel Springer knapp die Hälfte und bei Burda ein Viertel.

[47] Vertikale und horizontale Integration neuer Unternehmensbereiche, Internationalisierung und die Konvergenz von Angeboten, Technik und Nutzung stellen die derzeitige *rundfunkzentrierte Vielfaltskontrolle* mit Blick auf *marktstarke neue Akteure* auf den Prüfstand. Der medienpolitische Diskurs dreht sich dabei um die Frage, mit welchen Analyse- und Regelungsansätzen die Machtpotenziale der bisher nicht erfassten Anbieter für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung ermittelt und ggf. begrenzt werden können.

[48] Der *Jugendmedienschutz* sieht sich angesichts neuer Medienangebote und der Veränderung der Mediennutzung durch Minderjährige seit längerem großen Herausforderungen gegenüber. Die regulatorischen Fortschritte begrenzen sich auf die 2016 erfolgte Teil-Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags. Allerdings haben sich in diesem Bereich an vielen Stellen untergesetzliche Verfahren, Instrumente und Funktionalitäten (weiter-)entwickelt, die auch in konvergenten Medienumgebungen einen Grundstandard an Schutzmöglichkeiten für Eltern und Kinder bieten.

[49] Das *Urheberrecht* ist mit Blick auf die zunehmende Nutzung von Social Media von einem verlagsspezifischen Expertenrecht zu einem *allgemeinen Verhaltensrecht in Onlineumgebungen* geworden. Gesetzliche Reformen betrafen dementsprechend viele Einzelaspekte, darunter etwa das Leistungsschutzrecht für Presseverleger, das Urhebervertragsrecht oder die Kostendeckelung für urheberrechtliche Abmahnungen. Zweifel bei der urheberrechtlichen Bewertung von neuen Phänomenen wie dem Streaming oder dem Embedding konnten – jedenfalls zum Teil – durch EuGH-Urteile geklärt werden.

[50] Mit Blick auf staatliche und private *Überwachungsmöglichkeiten* digitaler Kommunikation und auf das Recht auf Privatsphäre zeigt sich ein Spannungsfeld der Beobachtbarkeit und Beobachtung von Bürgerinnen und Bürgern und dem *Schutz personenbezogener Daten*, das ein medienpolitischer Schwerpunkt der letzten Jahre war. Deutschland hat die Wiedereinführung einer Vorratsdatenspeicherung beschlossen. Parallel dazu erfolgte die Ausweitung der nachrichtendienstlichen Befugnisse im Rahmen des Gesetzes zur Ausland-Ausland-Aufklärung. Gleichzeitig wurden durch Reformen im europäischen wie im nationalen Datenschutzrecht mit Blick auf Anwendungsbereiche und Schutzhöhen für den Einzelnen erhebliche Modernisierungsschritte getan.

5.2.4 Trends und Perspektiven

[51] Die Fülle an Veränderungen im Bereich der Medien geht insgesamt mit einer tiefgreifenden *Mediatisierung aller Lebensbereiche* einher. Medien sind nicht mehr nur als Hilfsmittel anzusehen, mit denen sich be-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

stimmte kommunikative Funktionen in einem Lebensbereich komfortabler oder schneller erfüllen lassen. Vielmehr basieren heute so gut wie alle Lebensbereiche schon von vornherein auch auf mediengestützten Prozessen.

[52] Im Hinblick auf die *gesellschaftlichen Konsequenzen der Medienentwicklung* lassen sich derzeit vor allem die folgenden medienbezogenen Trends identifizieren: Die Kommunikationsmedien differenzieren sich weiter aus. Sie schaffen zunehmende Verbindungen zwischen räumlich-zeitlich getrennten Individuen. Sie sind omnipräsent. Sie unterliegen einer hohen Innovationsdichte. Und sie sind geprägt von zunehmender „Datafizierung", also einer zunehmenden Repräsentation sozialer Zusammenhänge in computerisierten Daten.

[53] Der *kommunikative Zugang zur Öffentlichkeit* hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten enorm vereinfacht; es beteiligen sich vielfältigere Akteure an der Herstellung von Öffentlichkeit. Neben dem professionellen Journalismus und den klassischen Massenmedien gibt es neue Teilnehmer an öffentlicher Kommunikation: Algorithmen und Bots, Informationsintermediäre sowie Nutzerinnen und Nutzer mit eigenen Inhalten. Die automatisierte Erstellung von Inhalten gewinnt an Bedeutung.

[54] *Professioneller Journalismus* ist nicht obsolet geworden, hat aber im Hinblick auf bis dato zentrale journalistische Leistungen im Zusammenhang mit der Selektion, Produktion und Distribution von Nachrichten an Relevanz verloren – und zwar nicht, weil diese Leistungen an sich weniger relevant oder nachgefragt wären, sondern weil sie zunehmend auch außerhalb klassischer Medienorganisationen und von anderen Akteuren erbracht werden (können).

[55] Für den Journalismus haben die sich wandelnden Medien- und Kommunikationsbedingungen auch eine *Veränderung des tradierten Verhältnisses zum Publikum* zur Folge. Es kommt zu einer verstärkten Sichtbarmachung von verschiedenen Beobachtungen und Beschreibungen von Wirklichkeiten und auch zu Aushandlungen und Diskussionen über eben diese Beschreibungen (u. a. in Nutzerkommentaren und als Medienkritik/-schelte). Hieraus scheint sich eine gewisse *Erschütterung von Realitätsgewissheiten* zu ergeben, für die das Aufkommen von Begriffen wie „post-truth" oder „post-faktisch" als Indikator gelten kann.

[56] *Algorithmische Datenverarbeitung* ist für alle gesellschaftlichen Bereiche so zentral geworden, dass vermehrt diskutiert wird, auf welche Weise Algorithmen Einfluss auf die Herstellung von Öffentlichkeit und soziale Wirklichkeit haben bzw. haben sollten. Mit Blick auf die Personalisierung von Nachrichten und anderen Informationen wird virulent, inwieweit Nutzer auf diesem Wege in sog. Filterblasen hineingeführt werden, die letztlich nur mehr vom Gleichen anbieten.

[57] Die Transformation öffentlicher Kommunikation lässt sich als *undurchsichtige Transparenz* beschreiben: Auf der einen Seite gibt es zu allen möglichen (sozialen) Prozessen so viele Daten wie nie zuvor, auf der anderen Seite ist z. T. unklar, auf welcher Grundlage diese Daten zustande kommen, wie und für welche Zwecke sie weiterverarbeitet werden und in welcher Form sie als Grundlage für welche Arten von Entscheidungen genommen werden – und für was sie eigentlich Indikatoren sein können, welche Aussagekraft und Reichweite sie also haben.

[58] Im Hinblick auf die derzeitigen *Regelungsstrukturen* ist beobachtbar, dass die *private Normsetzung in digitalen Räumen* an Bedeutung zunimmt. Da die einzelnen Medienangebote und digitalen Infrastrukturen privat erbracht werden, stehen Nutzer bei digitaler Kommunikation (teils marktstarken) Unternehmen und damit in erster Linie auch privat gesetzten Regelungsstrukturen gegenüber. Mehr und mehr bestimmen derartige Verträge und der ihnen folgende „Code", d. h. die Soft- und Hardwarestruktur der Anbieter, über die Art und Möglichkeiten der Kommunikations- und Informationsausübung. Dies wirft sehr grundsätzliche Fragen danach auf, wo die Grenzen der „öffentlichen Angelegenheiten" liegen, die in den Verantwortungsbereich des Staates fallen, und den rein privaten Angelegenheiten, die seiner Gestaltung grundsätzlich entzogen sind.

[59] Wo sich der Staat – aus unterschiedlichen Gründen – für die Umsetzung rechtlicher Normen auf private Akteure stützt („private ordering"), entstehen durch mittelbare Formen der Steuerung *neue Konfigurationen*

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Herausforderungen vor allem mit Blick auf Fragen nachhaltiger Grund- und Menschenrechtsgewährleistungen und der Wahrung des Rechtsstaatsprinzips.

[60] Im Rahmen digitaler Kommunikation und datengetriebener Geschäftsmodelle kommen vermehrt *algorithmische Entscheidungssysteme* zum Einsatz, die teils auch für den Bereich der öffentlichen Kommunikation relevante finalistische Entscheidungen treffen. Dies lenkt den Blick auf *mögliche Veränderungen von Macht- und Relevanzstrukturen öffentlicher Kommunikation* und auf die Frage, welche normativen Leitlinien und ggf. Grenzen diese Entwicklungen begleiten können oder sollen. Auf datengetriebene Wirtschaftszweige hat das derzeitige, auf subjektive Rechte des Einzelnen fokussierende Datenschutzrecht bisher noch keine systematische Antwort gefunden.

[61] Die aus wirtschaftlicher Sicht zentrale Frage der *Verantwortlichkeit von Anbietern für Inhalte Dritter* bleibt einer der rechtlichen und gerichtlichen Hauptpunkte der Auseinandersetzung. Hier besteht weiterhin *Rechtsunsicherheit*, da nicht eindeutig klar ist, welche Typen von Anbietern welcher Form der Privilegierung unterfallen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass Anbieter (etwa von Angeboten für nutzergenerierte Inhalte, aber auch privater WLAN-Hotspots) grundsätzlich damit rechnen müssen, dass sie die Kosten für Abmahnungen oder gerichtliche Verfügungen zahlen müssen. Aktuelle Reformvorschläge lassen zudem den Trend erkennen, dass diese Anbieter zunehmend für die Einführung präventiver Maßnahmen oder schlagkräftiger, zügiger Abhilfeinstrumente in die Pflicht genommen werden (sollen).

[62] Auf struktureller Ebene entzünden sich medienpolitische Diskussionen vor allem in unterschiedlichen, sich überlappenden Rechtsfeldern mit unterschiedlichen Regelungszielen. Ob dies z. B. die Teilmengen von Kartellrecht und Vielfaltssicherung, Äußerungsrecht und Datenschutz oder Jugendmedienschutz und Datenschutz betrifft – diese Überlappungen machen es aus Sicht der staatlichen Akteure schwieriger, adäquate Regelungskonzepte zu entwickeln. Das ist insbesondere dann eine Herausforderung, wenn unterschiedliche staatliche Akteure die Regelungskompetenz für die Materien besitzen.

[63] *Rechtliche Reaktionen auf die Konvergenzentwicklungen* müssen berücksichtigen, *dass die Regelungsstrukturen auf unterschiedlichen Ebenen produziert werden* (müssen). Zu den zentralen Ebenen von Europa-, Bundes- und Landesrecht treten zunehmend auch auf völkerrechtlicher Ebene Vorgaben, etwa durch den Europarat, die Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte oder bilateral wie multilateral abgeschlossene supranationale Abkommen und Verträge. Hinzu kommen Regelungen, die von nicht-staatlichen Stellen auf unterschiedlichen regionalen Ebenen getroffen werden, etwa in Form von Selbstregulierungs-Kodizes.

[64] *Moderne Media Governance* sieht sich einem komplexen und hochdynamischen Mediensystem in einem regulatorischen Viel-Ebenen-System gegenüber, das schon bei der Phänomen- oder Problembeschreibung an Grenzen stößt. Es kann schwierig sein, die Phänomene überhaupt so zu beschreiben, dass sie einer Risikoeinschätzung und einer gesetzlichen Regelung zugänglich werden – man muss „lernen, Dinge zu regulieren, die wir nicht verstehen“.

[65] Die Veränderungen des gesetzlichen Rahmens im Berichtszeitraum reagieren bereits auf die Transformationen im Bereich Kommunikation und Medien, allerdings zumeist anknüpfend an einzelne Phänomene oder zum Schutz bestimmter Interessen. Es wird sichtbar, dass die beschriebenen Veränderungen jedenfalls mittelfristig das Potenzial haben, öffentliche Kommunikation strukturell zu verändern. Dass das gesellschaftliche Gespräch gelingt und alle Bürgerinnen und Bürger einschließt, ist für die Demokratie essenziell. Auch der Schutz der Kommunikationsfreiheiten und anderer verfassungsrechtlich geschützter Rechte und Werte bedarf gesetzgeberischen Handelns. Ob dies durch punktuelle Maßnahmen mittel- und langfristig sichergestellt werden kann, ist fraglich. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden *Handlungsoptionen* auszumachen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[66] In komplexen und dynamischen Umfeldern wie im Bereich Kommunikation und Medien spielt das für die Regulierung nötige Wissen eine zentrale Rolle. Ziel moderner Informations- und Kommunikationsregulierung muss daher zunächst die *Optimierung der Wissensbestände und Wissensverarbeitung* sein.

[67] Es fehlt nach wie vor ein zentrales, umfassendes, nachhaltiges und über Zeiträume vergleichbares *Datenrepositorium medienbezogener Entwicklungen*. Durch die Vielzahl der Einzeldatenbestände, die Unterschiede in der Erhebung und Auswertung sowie die sich ändernde Indikatorenauswahl zeigen sich weiße Flecken und begrenzte Vergleichbarkeiten. Auch die Generierung von Wissen über neue Phänomene muss systematisch in den Fokus rücken. So fehlt es bislang z. B. an Wissen über die Auswirkungen von algorithmischem Entscheiden und künstlicher Intelligenz auf die öffentliche Kommunikation.

[68] Es ist zu prüfen, ob die existierenden Institutionen ausreichend in der Lage sind, das Wissen für den gesetzgeberischen Bedarf adäquat und zeitnah zu ermitteln und aufzubereiten. Deutschland hat gerade in diesem Bereich nur wenig „*think tanks*“, die diese Funktion erfüllen können. Das Risiko liegt darin, dass Wissensdefizite von Akteuren kompensiert werden, die ggf. Partikularinteressen vertreten. Zum verbesserten Wissensaustausch kann die Etablierung von Multi-Stakeholder-Foren dienen, bei denen Staat, Wirtschaft und NGOs Expertise und medienpolitische Argumente einbringen.

[69] Komplexität und Dynamik führen dazu, dass zum Schutz von Rechtsgütern nicht immer gewartet werden kann, bis man ein neues Phänomen vollständig verstanden hat. Daher müssen Wissensvermittler – auch die Wissenschaft – lernen, auch praxisrelevante *vorläufige Einsichten* zu vermitteln.

[70] Gerade in technisierten Steuerungsbereichen kann Ungewissheit zu einer Überbewertung technischer Entwicklungen und Möglichkeiten führen. Zu Datenerhebung und Auswertung muss die Analyse treten, die erkennbar macht, wo technische Innovationen *tatsächlich soziale Veränderungen verursachen*, wo sie sie (lediglich) verstärken oder wo sie selbst nur reale soziale Veränderungen nachvollziehen.

[71] Angesichts der hohen vertikalen und horizontalen Verschränkung der derzeitigen Regulierungsziele, der überlappenden Kompetenzfelder zwischen EU, Bund und Ländern sowie der möglichen Vollzugshemmnisse nationalstaatlicher Gesetzesvorgaben erscheinen kleinteilige, bereichsspezifische und auf einzelne Steuerungsansätze zielende Handlungsoptionen nicht nachhaltig. Die begrenzte Auswirkung einzelner nationalstaatlicher Regelungsansätze der letzten Jahre, die auf die beobachtbaren Herausforderungen reagieren sollen, machen deutlich, dass es neuer, übergreifender Ansätze bei der Steuerung hochdynamischer, internationaler Medienmärkte bedarf. *Kooperation* der legislativen und behördlichen Akteure und *Koordination* der Steuerungskompetenzen sind die beiden zentralen Prämissen für staatliche Entscheider. Mit Blick auf einen kohärenten Steuerungsansatz erscheinen vor diesem Hintergrund folgende Optionen überlegenswert.

[72] Die Arbeit der Bund-Länder-Kommission für Medienkonvergenz hat beispielhaft gezeigt, welche Vorteile *ebenenverschränkte medienpolitische Planungen und Abstimmungen* bergen. Eine nachhaltige (auch finanzielle) Verstetigung und organisatorische Institutionalisierung im Rahmen eines „*Medienboards*“, in dem kompetenz- und ressortübergreifend Vertreter von Bund und Ländern inklusive der jeweils sachthematisch einschlägigen Behörden informations- und kommunikationspolitische Pfade entwickeln, kann erhebliche Steuerungsvorteile durch eine kohärente, abgestimmte gesetzgeberische Umsetzung mit sich bringen.

[73] Um *Konsistenz und Vorhersehbarkeit der Regulierung* im Bereich Kommunikation und Medien zu steigern, könnte beispielsweise ein Weißbuch hilfreich sein, das Ziele formuliert und die Pfade definiert, um sie zu erreichen. Ein solcher Plan stellt ein relativ „weiches“ Koordinationsinstrument dar und würde nichts daran ändern, dass alle Akteure weiterhin innerhalb ihres Kompetenzbereichs selbstständig agieren.

[74] Es fehlt bislang an einem geteilten *Verständnis des Kommunikationsraums*, *der durch das Internet entstanden ist*, und seiner strukturierenden Akteure. Die Vorstellung einer „zu gestaltenden Freiheit“ aus dem Rundfunkrecht prallt auf die Annahme, dass der Wert der Internet-basierten Kommunikation gerade darauf basiert, dass dort jeder gleichberechtigt Zugang hat und die Strukturen spontan entstehen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[75] Regulierung kann zunehmend weniger an feste Medientypen (wie früher Rundfunk oder Presse) oder Diensteformen (wie derzeit Rundfunk und Telemedien) anknüpfen, sondern wird sich darauf einstellen müssen, an *bestimmten kommunikativen Handlungen anzusetzen*, die Risiken für Rechtsgüter hervorrufen – unabhängig davon, wer diese Handlungen ausführt.

[76] Komplexität und Dynamik machen *flexiblere Regulierungsansätze* notwendig, die etwa in der *Temporalisierung, Entmaterialisierung und Finalprogrammierung* von Regulierung gesehen werden: Delegation von Einzelentscheidungen an nachgeordnete Ebenen bei Vorgabe der regulatorischen Ziele, dynamische Verweise auf rechtsexterne Fach(er)kenntnisse, von Beginn an zeitlich begrenzte Vorgaben und entsprechende Evaluationspflichten stellen moderne Ansätze dar, die die derzeitige zeitliche Diskrepanz von relativ langatmiger Regulierungsentwicklung und schnellem Medienwandel verringern können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass technikbezogene Steuerungsansätze aus Gesetzgebersicht attraktiv wirken können, aber gleichzeitig fundamentale Risiken für die Gewährleistungsgehalte der Kommunikationsgrundrechte bergen können.

[77] Insbesondere mit Blick auf die Evaluation von gesetzgeberischen Entscheidungen und der Einführung neuer Steuerungsansätze erscheint neben der Verstetigung und Umsetzungskontrolle eine (externe) *Institutionalisierung der Evaluierung* wünschenswert, damit das Diskontinuitätsprinzip der Parlamente dem nicht entgegensteht. Evaluationen sollten sich zudem auch auf entscheidungsrelevante Akteure und deren Entscheidungsprozesse erstrecken.

[78] Die Innovation im Bereich der Regulierung hält mit der im Bereich von Technik und Wirtschaft nicht Schritt. *Ziel müssen flexible Regelungsinstrumente sein, die auf Veränderungen reagieren, aber dennoch Erwartungen stabilisieren können.* Dazu kann grundsätzlich auch gehören, dass mit technischen Mitteln auf von Technik ausgelöste oder verstärkte Probleme reagiert wird. Hier könnte der Bund ein „*Governance Lab*“ aufbauen, in dem Expertinnen und Experten neue Lösungen erarbeiten und allen Ministerien und Parlamenten zur Verfügung stellen. Dies könnte weit über den Bereich Medien und Kommunikation wirken.

[79] Journalistisch-redaktionelle Kommunikation erfüllt weiterhin eine hervorgehobene Rolle dafür, wie sich die Gesellschaft informiert. Die nachhaltige *Finanzierung journalistischer Leistungen* hat entsprechend hohe Priorität. Hier kann es sinnvoll sein, die Innovationskraft der Unternehmen zu unterstützen und Unternehmensgründungen gerade in diesem Bereich zu fördern.

[80] In komplexen Regelungsarrangements sind Transparenz und andere Rechtsstaatsgrundsätze potenziell gefährdet. Der Staat sollte Unternehmen nicht im Wege der *Selbstverpflichtung* zu Maßnahmen motivieren, die er selbst nicht rechtmäßig umsetzen könnte oder dürfte.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6. LITERATUR

Adjust (2016): The Zombie Uprising. A Look at the undead App Store in 2016. Online verfügbar unter https://www.adjust.com/downloads/resources/the-zombie-uprising-2016.pdf?ungated_download=wp_app_zombies_2016, zuletzt abgerufen am 24.11.2016.

AGF – Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung (2016a): Entwicklung und Sehdauer pro Tag/Person in Minuten. Online verfügbar unter https://www.agf.de/daten/tvdaten/sehdauer/, zuletzt abgerufen am 1.2.2017.

AGF – Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung (2016b): Entwicklung der durchschnittlichen Verweildauer pro Zuschauer/Tag in Minuten. Online verfügbar unter https://www.agf.de/daten/tvdaten/verweildauer/, zuletzt abgerufen am 1.2.2017.

AGOF – Arbeitsgemeinschaft Online Forschung (2006): Berichtsband – Zusammenfassung zur internet facts 2005-III. Online verfügbar unter https://www.agof.de/download/Downloads_Internet_Facts/Downloads_Internet_Facts_2005/Downloads_Internet_Facts_2005_III/2005-III_agof_internet_facts_2005-III_summary.pdf?x34347, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

AGOF – Arbeitsgemeinschaft Online Forschung (2010): Berichtsband zur internet facts 2010-II. Online verfügbar unter https://www.agof.de/download/Downloads_Internet_Facts/Downloads_Internet_Facts_2010/Downloads_Internet_Facts_2010_II/2010_II_ranking_angebote_monat_if2010_II.xlsx?0f0e46, zuletzt abgerufen am 15.11.2016.

AGOF – Arbeitsgemeinschaft Online Forschung (2011): internet facts 2011-05. Online verfügbar unter https://www.agof.de/download/Downloads_Internet_Facts/Downloads_Internet_Facts_2011/Downloads_Internet_Facts_2011_05/05-2011_AGOF%20internet%20facts%202011-05.pdf?x34347, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

AGOF – Arbeitsgemeinschaft Online Forschung (2012): internet facts 2012-05. Online verfügbar unter https://www.agof.de/download/Downloads_Internet_Facts/Downloads_Internet_Facts_2012/Downloads_Internet_Facts_2012_05/05-2012_ranking_angebote_einzelmonat_if2012-05.pdf?x34347, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

AGOF – Arbeitsgemeinschaft Online Forschung (2013): internet facts 2013-05. Online verfügbar unter https://www.agof.de/download/Downloads_Internet_Facts/Downloads_Internet_Facts_2013/Downloads_Internet_Facts_2013-05/05-2013_AGOF%20internet%20facts%202013-05.pdf?x34347, zuletzt abgerufen am 26.11.2016.

AGOF – Arbeitsgemeinschaft Online Forschung (2014): internet facts 2014-05. Online verfügbar unter https://www.agof.de/download/Downloads_Internet_Facts/Downloads_Internet_Facts_2014/Downloads_Internet_Facts_2014-05/05-2014_AGOF%20internet%20facts%202014-05.pdf?x34347, zuletzt abgerufen am 26.11.2016.

AGOF – Arbeitsgemeinschaft Online Forschung (2015): internet facts 2015-05. Online verfügbar unter https://www.agof.de/download/Downloads_Internet_Facts/Downloads_Internet_Facts_2015/Downloads_Internet_Facts_2015-05/05-2015_AGOF%20internet%20facts%202015-05.pdf?x34347, zuletzt abgerufen am 26.11.2016.

AGOF – Arbeitsgemeinschaft Online Forschung (2016): digital facts 2016-05. Online verfügbar unter https://www.agof.de/download/Downloads_digital_facts/Downloads_Digital_Facts_2016/Downloads_Digital_Facts_2016-05/05-2016_df_Ranking_Gesamtangebote_Digital.pdf?x34347, zuletzt abgerufen am 26.11.2016.

Albrecht, J.-P. (2016): EU-US Privacy Shield, Parlament nimmt sich selbst nicht ernst, Pressemitteilung vom 26. Mai 2016. Brüssel. Online verfügbar unter https://www.janalbrecht.eu/presse/pressemitteilungen/eu-us-privacy-shield-1.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2011): Digitalisierungsbericht 2011. Berlin: Vistas.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2011a): Jahrbuch 2010/2011. Berlin: Vistas.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2011b): Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2010/2011. Berlin: Vistas.

ALM – die medienanstalten (2011c): ZAK-Pressemitteilung 08/2011: Derzeitige Rechtslage lässt Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages nicht zu – Rundfunk muss staatsfern sein. Online verfügbar unter http://www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/kommission-fuer-zulassung-und-aufsicht/detailansicht/article/zak-pressemitteilung-082011-derzeitige-rechtslage-laesst-parlamentsfernsehen-des-deutschen-bundest.html, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2012): Jahrbuch 2011/2012. Berlin: Vistas.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2013): Jahrbuch 2012/2013. Berlin: Vistas.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2014): Jahrbuch 2013/2014. Berlin: Vistas.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2015): Jahrbuch 2014/2015. Leipzig: Vistas.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2015a): ZAK trifft grundlegende Entscheidungen zur Plattformregulierung. ZAK-Pressemitteilung 06/2015. Online verfügbar unter http://www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/kommission-fuer-zulassung-und-aufsicht/detailansicht/article/zak-pressemitteilung-062015-zak-trifft-grundlegende-entscheidungen-zur-plattformregulierung.html, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2016): Digitalisierungsbericht 2016. Leipzig: Vistas

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2016a): Digitalisierungsbericht 2016. Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung. September 2016. Online verfügbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Veranstaltungen/Pr%C3%A4sentation_Digitalisierungsbericht/2016/Ergebnisse_TNS_Infratest_Digitalisierungsbericht_2016.pdf, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2016b): Jahrbuch 2015/16. Leipzig: Vistas.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ALM – die medienanstalten (Hg.) (2016c): MedienVielfaltsMonitor – Ergebnisse 1. Halbjahr 2016. Medienkonvergenzmonitor der DLM. Online verfügbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/ Publikationen/Medienkonvergenzmonitor/ALM_Vielfaltsmonitor_1_Halbjahr_2016.pdf, zuletzt abgerufen am 30.11.2016.

Alpar, A.; Koczy, M.; Metzen, M. (2015): SEO- Strategie, Taktik und Technik. Online-Marketing mittels effektiver Suchmaschinenoptimierung. Wiesbaden: Springer Gabler.

Amazon (o.J.): Deutschsprachige eBooks: Kindle-Shop. Online verfügbar unter https://www.amazon.de/b?node=665719031, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Ananny, M. (2016): Toward an Ethics of Algorithms: Convening, Observation, Probability, and Timeliness. In: *Science, Technology & Human Values*, 41(1), S. 93–117.

Anderson, C.W. (2011): Deliberative, Agnostic, and Algorithmic Audiences: Journalism's Vision of its Public in an Age of Audience Transparency. In: *International Journal of Communication*, 5, S. 529–547.

Anger, M. (2014): OT – der Schrecken ist Alltag. Wenn die Tarifpartnerschaft zerstört wird, kann sich die Belegschaft auf fast nichts mehr verlassen. In: *BJV-Report* (2), S. 10–13.

App Annie (2016): App Annie Bericht zur App-Monetisierung. Online verfügbar unter http://go.appannie.com/report-app-annie-app-monetization-2016-de, zuletzt abgerufen am 24.11.2016.

AppBrain (2017): Free vs. Paid Android Apps. Online verfügbar unter http://www.appbrain.com/stats/free-and-paid-android-applications, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

AppBrain (2017a): Most popular Google Play categories. Online verfügbar unter https://www.appbrain.com/stats/android-market-app-categories, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Arbeitgeberverband Gesamtmetall (2015): Stellungnahme zum BMAS-Entwurf zur weiteren Regulierung von Zeitarbeit und Werkverträgen vom 16. November 2015. Online verfügbar unter https://www.gesamtmetall.de/sites/default/files/downloads/mestllgn._diskussionsentwurf_zeitarb_werkv_08-12-2015.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

ARD (2012): ARD kündigt Verträge mit Kabelnetzbetreibern, Pressemitteilung vom 25.6.2012. Online verfügbar unter http://www.ard.de/home/intern/presse/pressearchiv/ARD_kuendigt_Vertraege_mit_Kabelnetzbetreibern/251708/index.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

ARD; BDVZ et al. (2016): Gemeinsame Stellungnahme zur BT-Drs. 18/9041 von ARD, BDVZ, DJV, Deutscher Presserat, VDZ, ver.di, VPRT, ZDF vom 9. September 2016. Online verfügbar unter http://www.ard.de/download/3531696/2016_Stellungnahme_Medienbuendnis_BND_Gesetz.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

ARD-Werbung (2010): Media Perspektiven Basisdaten 2010. Daten zur Mediensituation in Deutschland 2010. Frankfurt am Main.

ARD-Werbung (2013): Media Perspektiven Basisdaten 2013. Daten zur Mediensituation in Deutschland 2013. Frankfurt am Main.

ARD-Werbung (2014): Media Perspektiven Basisdaten 2014. Daten zur Mediensituation in Deutschland 2014. Frankfurt am Main.

ARD-Werbung (2015): Media Perspektiven Basisdaten 2015. Daten zur Mediensituation in Deutschland 2015. Frankfurt am Main.

Artikel 29-Gruppe (2016): Opinion 01/2016 on the EU – U.S. Privacy Shield draft adequacy decision, 16/EN WP 238, 13. April 2016. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2016/wp238_en.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Axel Springer (2016): Geschäftsbericht 2015. Online verfügbar unter http://www.axelspringer.de/dl/22446733/Axel_Springer_Geschaeftsbericht_2015.pdf.

Bächle, T.C. (2015): Mythos Algorithmus. Die Fabrikation des computerisierbaren Menschen. Wiesbaden: Springer VS.

Baecker, D. (2015): Ausgangspunkte einer Theorie der Digitalisierung. Online verfügbar unter: https://catjects.files.wordpress.com/2015/06/ausgangspunkte_theorie_digitalisierung1.pdf , zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Bakshy, E.; Messing, S.; Adamic, L. A. (2015): Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook. In: *Science*, 348(6239), S.1130–1132.

Bauer Media Group (2016): Geschäftsjahr 2015: Bauer Media Group steigert Umsatz. Online verfügbar unter http://www.bauer-advertising.de/presse/newsroom/artikel/geschaeftsjahr-2015-bauer-media-group-steigert-umsatz/controller/2016/9/23/, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Bayerischer Rundfunk (2016): Nachrichten-App „BR24". Rechtsstreit mit Verlegern beendet - „BR24-App" besteht fort. Online verfügbar unter http://www.br.de/presse/inhalt/pressemitteilungen/br24-app-einigung-vor-gericht-100.html, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2000): Zeitungen 2000. Berlin: ZV Zeitungs-Verlag.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2002): Zeitungen 2002. Berlin: ZV Zeitungs-Verlag.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2005): Zeitungen 2005. Berlin: ZV Zeitungs-Verlag.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2007): Zeitungen 2007. Bonn: ZV Zeitungs-Verlag.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2010): Zeitungen 2010/11. Berlin: ZV Zeitungs-Verlag.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2011): Zeitungen 2011/12. Berlin: ZV Zeitungs-Verlag.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2012): Zeitungen 2012/13. Berlin: ZV Zeitungs-Verlag.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2013): Zeitungen 2013/14. Berlin: ZV Zeitungs-Verlag.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2014): Zeitungen 2014/15. Berlin: ZV Zeitungs-Verlag.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2015): Zeitungen 2015/16. Berlin: ZV Zeitungs-Verlag.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hg.) (2016): Zeitungen 2016/17. Berlin: ZV Zeitungs-Verlag.

BDZV – Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (2016a): Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2016. Berlin. Online verfügbar unter www.bdzv.de/fileadmin/bdzv_hauptseite/aktuell/publikationen/2016/ZDF_2016.pdf, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

BDZV - Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (2016b): Paidcontent. Online verfügbar unter http://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/digitales/paidcontent/, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

BDZV - Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (2016c): Apps. Online verfügbar unter https://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/digitales/apps/, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

BDZV– Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger; DJV – Deutscher Journalistenverband; ver.di (2016): Tarifvertrag für arbeitnehmerähnliche freie Journalistinnen und Journalisten an Tageszeitungen, gültig rückwirkend ab 1. Januar 2016. Online verfügbar unter https://www.djv.de/fileadmin/user_upload/2016_06_29_12a-TV.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Beaujon, A. (2014): AP's robot-written stories have arrived. Online verfügbar unter http://www.poynter.org/2014/aps-robot-written-stories-have-arrived/259602/, zuletzt abgerufen am 30.1.2017.

Becker, A. (2015): Springer zieht erste Anti-Adblocker-Bilanz. Online verfügbar unter http://meedia.de/2015/11/04/springer-zieht-erste-anti-adblocker-bilanz-zwei-drittel-aller-werbemuffel-haben-bei-bild-de-die-blocker-abgestellt/, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

BEREC – Body of European Regulators for Electronic Communication (2016): About BEREC's Net Neutrality Guidelines INTRODUCTION What is net neutrality and why does it matter? BoR (16) 127b. Online verfügbar unter https://www.rtr.at/de/tk/nnnews/20160830_BEREC_Fact_Sheet_Net_Neutrality_Guidelines.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Berg, A. (2016): Die Nutzung von E-Books. Präsentation in Berlin am 11.10.2016. Bitkom. Online verfügbar unter https://www.bitkom.org/Presse/Pressegrafik/2016/Oktober/Bitkom-PK-Charts-E-Books-Studie-11-10-2016-final.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Berger, E. G. (2012): Von Fernsehgeräten und Torwächtern zu regulatorischer Divergenz – Warum hybride TV-Empfangsgeräte nicht regulierungsbedürftig sind. In: *Computer und Recht*, S. 306–312.

Bertelsmann (2016): Geschäftsbericht 2015. Online verfügbar unter https://www.bertelsmann.de/media/investor-relations/geschaefts-berichte/geschaeftsbericht-2015-finanzteil.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bischopinck, Y. von; Ceyp, M. (2009): Suchmaschinen-Marketing. Konzepte, Umsetzung und Controlling für SEO und SEM. 2. Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer.

Bitkom (Hg.) (2013): Zukunft der Consumer Electronics - 2013. Online verfügbar unter https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2013/Leitfaden/Die-Zukunft-der-Consumer-Electronics-2013/130904-CE-Studie.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Bitkom (Hg.) (2014): Zukunft der Consumer Electronics - 2014. Online verfügbar unter https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2014/Studien/Die-Zukunft-der-Consumer-Electronics-2014/140908-CE-Studie-Online.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Bitkom (2015): Deutscher App-Markt knackt Milliarden-Marke. Online verfügbar unter https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Deutscher-App-Markt-knackt-Milliarden-Marke.html, zuletzt abgerufen am 24.11.2016.

Bitkom (2015a): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 16.11.2015: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze. Online verfügbar unter https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2015/Positionspapiere/Referentenentwurf-des-Bundesministeriums-fuer-Arbeit-und-Soziales-Arbeitnehmerueberlassung/Stellungnahme-Referentenentwurf-BMAS-312.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bitkom (Hg.) (2015b): Zukunft der Consumer Electronics - 2015. Marktentwicklung, Schlüsseltrends, Mediennutzung Konsumentenverhalten, Neue Technologien. Online verfügbar unter https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2016/Leitfaden/CE-Studie-Update/160226-CE-Studie-2015-online.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Bitkom (Hg.) (2016): Zukunft der Consumer Technology – 2016. Marktentwicklung, Schlüsseltrends, Mediennutzung Konsumentenverhalten, Neue Technologien. Online verfügbar unter https://www.bitkom.org/noindex/Publikationen/2016/Leitfaden/CT-Studie/160831-CT-Studie-2016-online.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

BIU – Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware (Hg.) (2006): Unterhaltungssoftwareindustrie 2005/2006. Berlin.

BIU – Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware (2007): Marktzahlen 2006 PC-Spiele Videospiele Januar – Dezember 2006. Online verfügbar unter https://web.archive.org/web/20080409151340/http://www.biu-online.de/fileadmin/user/dateien/Marktzahlen_2006.pdf, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

BIU – Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware (2010): Marktzahlen Computer- und Videospiele Gesamtjahr 2009. Online verfügbar unter https://web.archive.org/web/20100722145905/http://www.biu-online.de/fileadmin/user/dateien/BIU_Marktzahlen_Gesamtjahr_2009.pdf, zuletzt abgerufen am 31.01.2017.

BIU – Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware (Hg.) (2011): Marktzahlen Computer- und Videospiele. Gesamtjahr 2010. Berlin.

BIU – Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware (Hg.) (2013): Jahresreport Computer- und Videospiele 2013.

BIU – Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware (Hg.) (2015): Jahresreport der Computer- und Videospielbranche in Deutschland 2014. Online verfügbar unter https://www.biu-online.de/wp-content/uploads/2016/04/BIU-Jahresreport-2014.pdf, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BIU - Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware (Hg.) (2016): Jahresreport der Computer- und Videospielbranche in Deutschland 2016. Online verfügbar unter https://www.biu-online.de/wp-content/uploads/2016/07/BIU_Jahresreport_2016.pdf, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

BLM – Bayerische Landeszentrale für neue Medien et al. (Hg.) (2013): Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2012/2013. Studie im Auftrag der Landesmedienanstalten: BLM, mabb, MA HSH, LFK, LfM, LMK, LPR Hessen, NLM, SLM, TL). Berlin: Vistas.

Boczkowski, P. (2016): Has election 2016 been a turning point for the influence of the news media? In: *NiemanLab*. Online verfügbar unter: http://www.niemanlab.org/2016/11/has-election-2016-been-a-turning-point-for-the-influence-of-the-news-media/, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hg.) (2002): Buch und Buchhandel in Zahlen 2002. Frankfurt am Main: MVB.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hg.) (2006): Buch und Buchhandel in Zahlen 2006. Frankfurt am Main: MVB.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hg.) (2007): Buch und Buchhandel in Zahlen 2007. Frankfurt am Main: MVB.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hg.) (2010): Buch und Buchhandel in Zahlen 2010. Frankfurt am Main: MVB.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hg.) (2011): Buch und Buchhandel in Zahlen 2011. Frankfurt am Main: MVB.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hg.) (2012): Buch und Buchhandel in Zahlen 2012. Frankfurt am Main: MVB.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hg.) (2013): Buch und Buchhandel in Zahlen 2013. Frankfurt am Main: MVB.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hg.) (2014): Buch und Buchhandel in Zahlen 2014. Frankfurt am Main: MVB.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hg.) (2015): Buch und Buchhandel in Zahlen 2015. Frankfurt am Main: MVB.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hg.) (2016): Buch und Buchhandel in Zahlen 2016. Frankfurt am Main: MVB.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (2016a): Titelproduktion insgesamt (Erst- u. Neuauflagen 1951-2015). Online verfügbar unter http://www.boersenverein.de/sixcms/media.php/976/Titelproduktion_Erst_und_Neuauflage_final.1818659.pdf, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (2016b): Wirtschaftspressekonferenz. Vom Umbruch zum Aufbruch – Der Buchmarkt in Deutschland 2015. Frankfurt am Main, 7. Juni 2016. Online verfügbar unter http://www.boersenverein.de/sixcms/media.php/-1117/WIPK16_Marktzahlen.pdf, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

Bosmann, W. (2014): Vielfaltsgewährleistung auf virtuellen Plattformen – Anpassung des kartellrechtlichen Konzepts an die medienrechtliche Regulierung. In: *Kommunikation und Recht*, S. 784–790.

Bosse, I.; Hasebrink, U.; Haage, A.; Hölig, S.; Adrian, S.; Kellermann, G.; Suntrup, T. (2016): Mediennutzung von Menschen mit Behinderungen – Forschungsbericht. Dortmund/Hamburg: TU Dortmund/Hans-Bredow-Institut, online verfügbar unter http://www.hans-bredow-institut.de/de/leitartikel/mehr-unterhaltung-bitte, zuletzt abgerufen 2.2.2017.

Boyd, D.; Crawford, K. (2012): Critical questions for Big Data. In: *Information, Communication & Society*, 15(5), S. 662–679.

Bozdag, E.; van den Hoven, J. (2015): Breaking the filter bubble: democracy and design. In: *Ethics and Information Technology* 17(4), S. 249–265.

Brainpool (2014): Die magische Grenze ist erreicht: 1 Million Besucher für STROMBERG – DER FILM! Pressemitteilung vom 17.3.14, online verfügbar unter http://www.brainpool.de/de/Presse/2014/Maerz/Die-magische-Grenze-ist-erreicht-1-Million-Besucher-fuer-STROMBERG-DER-FILM!, zuletzt abgerufen 30.01.2017.

Brautmeier, J.; Eumann, M.J. (2016): Radio gegen Internet: Wir müssen über das digitale Radio reden. In: FAZ, 17.4.2016.

Breunig, C.; Eimeren, B. van (2015): 50 Jahre „Massenkommunikation“: Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien. Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie 1964 bis 2015. In: *Media Perspektiven* (11), S. 505–525.

Brömel, R. (2012): Vielfaltsgewährleistung auf virtuellen Plattformen – Anpassung des kartellrechtlichen Konzepts an die medienrechtliche Regulierung. In: *MultiMedia und Recht*, S. 83–88.

Bucher, T. (2012): Want to be on the top? Algorithmic power and the threat of invisibility on Facebook. In: *New Media & Society* 14(7), S. 1164–1180.

Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarktdaten nach Zielberufen: Arbeitslose, Arbeitsuchende und gemeldete Arbeitsstellen. Online verfügbar unter https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistik-nach-Themen/Statistik-nach-Berufen/Generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-nach-Berufen.xls, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Bundeskartellamt (2015): Fallbericht. ARD und ZDF Online-Plattform „Germany’s Gold“. Online verfügbar unter http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Kartellverbot/2015/B6-81-11.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Bundeskartellamt (2016): Bundeskartellamt untersagt Online-Video-Plattform von RTL und Pro7Sat1, Pressemitteilung vom 18.3.2011. Online verfügbar unter http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2011/18_03_2011_RTL_Pro7Sat1_Untersagung.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bundesministerium des Innern (2016): Digitale Themen fest im Blick. Bundesinnenminister zu Besuch bei Facebook und der ReDI School of Digital Integration. Online verfügbar unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/08/facebook-redischool-sommerreise-minister.html, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Stand: 1. Oktober 2016. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/arbeitsrecht-verzeichnis-allgemeinverbindlicher-tarifvertraege.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Netzallianz Digitales Deutschland, Kursbuch Netzneutralität. Online verfügbar unter http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/kursbuch-netzausbau-2016.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Einleitung Referat VI A5 – Frequenzpolitik (2012): Mobile Informationsgesellschaft der Zukunft, Diskussionspapier – „Mobile Media 2010". Online verfügbar unter http://www.bvft.de/wordpress/wp-content/uploads/2012/12/Medienstrategie-2020-BMWi.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bundesnetzagentur (2015): Bundesnetzagentur legt Rahmenbedingungen für die Bitstrom-Regulierung fest, Pressemitteilung vom 29.10.15. Online verfügbar unter http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1432/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/-151029_Bitstrom.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bundesnetzagentur (2015a): Mobiles Breitband - Projekt 2016. Online verfügbar unter http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OeffentlicheNetze/Mobilfunknetze/Projekt2016/projekt2016-node.html, zuletzt abgerufen am 1.2.2017.

Bundesnetzagentur (2016): BEREC veröffentlicht finale Leitlinien zur Netzneutralität. Mitteilung vom 30.8.2016, online verfügbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/160829_BEREC.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bundesregierung (2014): Digitale Agenda 2014-2017. Online verfügbar unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2014/08/2014-08-20-digitale-agenda.pdf, zuletzt abgerufen am 2.2.2017.

Bundesregierung (2015): Tabakerzeugnisgesetz: Vor den Gefahren des Rauchens schützen. Online verfügbar unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/12/2015-12-16-bmel-tabakproduktrichtlinie.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bundesverband Breitbandkommunikation (2016): Vectoring II: Alternative Netzbetreiber reichen Klage ein, Pressemitteilung vom 30.9.2016. Online verfügbar unter http://brekoverband.de/vectoring-ii-alternative-netzbetreiber-reichen-klage-ein, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bundesverband Deutscher Anzeigenblätter (BVDA) (2016): Anzeigenblätter in den Bundesländern - 2016 im Vergleich zu 2015. Online verfügbar unter http://www.bvda.de/marktdaten/daten-fakten-praesentationen/details/news/anzeigenblaetter-in-den-bundeslaendern-2016-im-vergleich-zu-2015.html, zuletzt abgerufen am 24.1.2017.

Bundesverband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten (2016): Einzelhandelsstrukturanalyse EHASTRA. Online verfügbar unter http://www.pressegrosso.de/bereiche/marktanalyse/ehastra/ehastra-2015.html, zuletzt abgerufen am 8.2.2017.

Bundesverband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten (2016a): Presse-Grosso in Zahlen 2015. Online verfügbar unter www.pressegrosso.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Branche/Presse-Grosso_in_Zahlen_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2015): Arbeitgeberpräsident Kramer zum Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze" vom 16. November 2015. Online verfügbar unter http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/StatementIK-Werkvertraege.pdf/$file/StatementIK-Werkvertraege.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bund-Länder-Kommission (2015): Positionspapier der Bundesrepublik Deutschland zur Novellierung der Audiovisuellen Mediendienste Richtlinie (AVMD). Online verfügbar unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2015/2015-11-06-positionspapier-avmd.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Bund-Länder-Kommission (2016): Bericht zur Medienkonvergenz. Online verfügbar unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

BVDW – Bundesverband Digitale Wirtschaft (2016): Adblocker-Rate sinkt erneut. Online verfügbar unter http://www.bvdw.org/presse/news/article/adblocker-rate-sinkt-erneut.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

BVMI – Bundesverband Musikindustrie (Hg.) (2006): Musikindustrie in Zahlen 2005. Berlin: Bundesverband Musikindustrie.

BVMI – Bundesverband Musikindustrie (Hg.) (2009): Musikindustrie in Zahlen 2008. Berlin: Bundesverband Musikindustrie.

BVMI – Bundesverband Musikindustrie (Hg.) (2010): Musikindustrie in Zahlen 2009. Berlin: Bundesverband Musikindustrie.

BVMI – Bundesverband Musikindustrie (Hg.) (2012): Musik im digitalen Wandel. Eine Bilanz aus zehn Jahren Brennerstudie. Online verfügbar unter http://www.musikindustrie.de/fileadmin/bvmi/upload/06_Publikationen/DCN_Brenner/kompendium-musik-im-digitalen-wandel.pdf, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

BVMI – Bundesverband Musikindustrie (Hg.) (2016): Musikindustrie in Zahlen 2015. Berlin: Bundesverband Musikindustrie.

BVMI – Bundesverband Musikindustrie (Hg.) (2016a): Umsatzanteile der einzelnen Repertoiresegmente am Gesamtumsatz 2006-2015. Online verfügbar unter http://www.musikindustrie.de/jahrbuch-2015-repertoire-abb24a, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

CDU; CSU; SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode 2013. Online verfügbar unter https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Chardon, C.; Heyeckhaus, K. (2015): Plattformregulierung aus Sicht der Unterhaltungselektronik – Regulierungsbedarf vernetzter Endgeräte zur Vielfaltssicherung. In: *MultiMedia und Recht*, S. 21–26.

Couldry, N.; Turow, J. (2014): Advertising, Big Data, and the clearance of the public realm: marketers' new approaches to the content subsidy. In: *International Journal of Communication*, 8, S. 1710–1726.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Czieslik, B. (2016): Ströer baut zentralen Newsroom in Berlin auf und schließt T-Online-Redaktion in Darmstadt. In: turi2, 20.9.2016. Online verfügbar unter http://www.turi2.de/aktuell/stroeer-baut-zentralen-newsroom-berlin-auf-und-schliesst-t-online-redaktion-darmstadt/, zuletzt abgerufen am 19.1.2017.

Dankert, K.; Schulz, W. (2016): Die Macht der Informationsintermediäre - Erscheinungsformen, Strukturen, Regulierungsoptionen. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Darschin, W.; Gerhard, H. (2003): Tendenzen im Zuschauerverhalten. Fernsehgewohnheiten und Fernsehreichweiten im Jahr 2002. In: *Media Perspektiven* (4), S. 158–166.

Degenhart, C. (2013): Pressefreiheit als Vertriebsfreiheit – Verfassungsfragen eines gesetzlichen Mindestlohns für die Zeitungszustellung. Unveröffentlichtes Gutachten.

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (2016): Unzulässige Datenübermittlungen in die USA, Pressemitteilung vom 6.6.2016. Online verfügbar unter https://www.datenschutz-hamburg.de/news/detail/article/unzulaessige-datenuebermittlungen-in-die-usa.html?tx_ttnews%5bbackPid%5d=1&cHash=f00d844fb3434a4d32451675b0c454a5, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Deriu, C. (2013): Zur Sinnhaftigkeit einer Schutzfristverlängerung der EU vor dem Hintergrund der RL 2011/77/EU. In: *Ecolex Wettbewerbs- und Immaterialgüterrecht*, S. 894–895.

Deutsche Fachpresse (2016): Fachpresse-Statistik 2015. Zahlen zum deutschen Fachmedienmarkt. Online verfügbar unter www.deutsche-fachpresse.de/fileadmin/fachpresse/upload/bilder-download/markt-studien/fachpresse-statistik/2016/Fachpressestatistik_2015_Final.pdf, zuletzt abgerufen am 30.1.2017.

Deutsche Presse-Agentur (2010): dpa eröffnet Zentralredaktion in Berlin – Relaunch der Agentur geht weiter. Pressemitteilung vom 23.6.2010. Online verfügbar unter http://www.presseportal.de/pm/8218/1636091, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Deutsche Presse-Agentur (o.J.): Eigentümer & Leitung. Online verfügbar unter https://www.dpa.com/de/unternehmen/eigentuemer-leitung/#eigentuemer-amp-leitung, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Deutscher Bundestag (2013): Petition 43188: Sozialversicherung – Prüfung der Abgabepflicht zur Künstlersozialversicherung durch Rentenversicherung vom 10.6.2013. Online verfügbar unter https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2013/_06/_10/Petition_43188.nc.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Deutscher Bundestag (2015): Bundestag beschließt neue Vorratsdatenspeicherung, Dokumente vom 16. Oktober 2015. Online verfügbar unter https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw42_de_vorratsdatenspeicherung/391654.

Diakopoulos, Nicholas (2015): Algorithmic accountability. In: *Digital Journalism*, 3(3), S. 398–415.

Dialog Consult; VATM (2016): 18. TK-Marktanalyse Deutschland 2016. Online verfügbar unter http://www.vatm.de/vatm-marktstudien.html, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2002): Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 1999/2000. Studie im Auftrag der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM). Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Online verfügbar unter http://www.diw.de/sixcms/detail.php/38781, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

Dienlin, T.; Metzger, M. J. (2016): An Extended Privacy Calculus Model for SNSs: Analyzing Self-Disclosure and Self-Withdrawal in a Representative U.S. Sample. In: *Journal of Computer-Mediated Communication* 21, S. 368–383.

Dienlin, T.; Trepte, S. (2015): Is the privacy paradox a relic of the past? An in-depth analysis of privacy attitudes and privacy behaviors. In: *European Journal of Social Psychology*, S. 285–297.

DIVSI – Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (2016): DIVSI Internet-Milieus 2016. Die digitalisierte Gesellschaft in Bewegung. Hamburg: Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet.

DJV (2016): Tarifflucht der Verlage. Online verfügbar unter https://www.djv.de/en/startseite/info/beruf-betrieb/zeitungen-zeitschriften-agenturen/tarifumgehung-der-verlage.html, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Dörr, K.N. (2015): Mapping the field of algorithmic journalism. In: *Digital Journalism*, 4(6), S. 700–722.

DRD Digitalradio Deutschland (o.J.): Übersicht nach Bundesländern. Online verfügbar unter http://digitalradio.de/index.php/de/digitale-radioprogramme, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Dreyer, S. (2016): Vielfältige Harmonie. Europäische Trends im Jugendmedienschutz und Kooperationen als Option faktischer Harmonisierung. In: *tv diskurs* 1/2016, S. 52-59.

Dreyer, S.; Hasebrink, U.; Lampert, C.; Schröder, H.-D. (2013): Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz. In: *Soziale Sicherheit* (4), S. 195-199.

Dreyer, S.; Oermann, M.; Schulz, W. (2016): Kooperative Medienregulierung? Möglichkeiten und Grenzen der Koordination und Kooperation von Bund und Ländern bei konvergenten Regulierungsmaterien. Leipzig: Vistas.

DuMont Schauberg (2016): DuMont baut neuen Newsroom in Berlin. Pressemitteilung vom 27.10.2016. Online verfügbar unter www.dumont.de/presse/pressemitteilungen/detail/news/dumont-baut-neuen-newsroom-in-berlin.html, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Ecosia (2015): So funktioniert Ecosia. Online verfügbar unter https://ecosia.zendesk.com/hc/de/articles/201531182-So-funktioniert-Ecosia, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Edge, A. (2016): Personality is everything: How Quartz made its chat bot more 'human'. Online verfügbar unter https://www.journalism.co.uk/news/personality-is-everything-how-quartz-made-its-chat-bot-more-human-/s2/a673818/, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Egger, A.; Eimeren, B. van (2016): Bewegtbild im Internet: Markt und Nutzung digitaler Plattformen. Analyse des Marktumfelds und empirische Ergebnisse aus der ARD/ZDF-Onlinestudie. In: *Media Perspektiven* (2), S. 108–119.

Eimeren, B. van; Frees, B. (2005): Nach dem Boom: Größter Zuwachs in internetfernen Gruppen. ARD/ZDF-Online-Studie 2005. In: *Media Perspektiven* (8), S. 362–379.

Eimeren, B. van; Frees, B. (2010): Fast 50 Millionen Deutsche online – Multimedia für alle? Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2010. In: *Media Perspektiven* (7-8), S. 334–349.

Eimeren, B. van; Frees, B. (2011): Drei von vier Deutschen im Netz – ein Ende des digitalen Grabens in Sicht? Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2011. In: *Media Perspektiven* (7-8), S. 334–349.

Eimeren, B. van; Frees, B. (2012): 76 Prozent der Deutschen online – neue Nutzungssituationen durch mobile Endgeräte. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2012. In: *Media Perspektiven* (7-8), S. 362–379.

Eimeren, B. van; Frees, B. (2013): Rasanter Anstieg des Internetkonsums – Onliner fast drei Stunden täglich im Netz. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2013. In: *Media Perspektiven* (7-8), S. 358–372.

Eimeren, B. van; Frees, B. (2014): 79 Prozent der Deutschen online – Zuwachs bei mobiler Internetnutzung und Bewegtbild. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2014. In: *Media Perspektiven* (7-8), S. 378–396.

Eimeren, B. van; Gerhard, H. (2000): ARD/ZDF-Online-Studie 2000: Gebrauchswert entscheidet über Internetnutzung. Entwicklung der Onlinemedien in Deutschland. In: *Media Perspektiven* (8), S. 338–349.

Eimeren, B. van; Koch, W. (2016): Nachrichtenkonsum im Netz steigt an – auch klassische Medien profitieren. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2015. In: *Media Perspektiven* (5), S. 277-285.

Eisenbrand, R. (2016): Diese App-Unternehmen verdienen in Deutschland am meisten. In: *Gründerszene*, 16.2.2016. Online verfügbar unter http://www.gruenderszene.de/allgemein/app-unternehmen-umsatz-2015-deutschland, zuletzt abgerufen am 27.1.2017.

Emmer, M.; Strippel, C. (2015): Stichprobenziehung für Online-Inhaltsanalysen: Suchmaschinen und Filter Bubbles. In: A. Maireder, J. Ausserhofer, C. Schumann, M. Taddicken (Hg.), Digitale Methoden in der Kommunikationswissenschaft, S. 275-300.

Engel, B.; Breunig, C. (2016): Massenkommunikation 2015: Mediennutzung im Intermediavergleich. Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie. In: *Media Perspektiven* (7-8), S. 310–322.

Engelage, H. (2013): Zu nah an der Sonne. Die insolvente Nachrichtenagentur dapd wird abgewickelt. In: *epd medien* (16), S. 3–5.

Esposito, E. (2008): Abhängige Unabhängigkeit. Die Autonomie des Journalismus als Operationsmodus und Erfordernis. In: Pörksen, B.; Loosen, W.; Scholl, A. (Hg.): *Paradoxien des Journalismus. Theorie – Empirie – Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 327–340.

Europäische Kommission (2014): Kommission und Mitgliedstaaten setzen sich für die Anliegen der Nutzer von Smartphone-Apps ein, Pressemitteilung vom 27. 2.2014. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-187_de.htm, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Europäische Kommission (2015): ePrivacy Directive: Assessment of Transposition, Effectiveness and Compatibility with proposed Data Protection Regulation vom 10.6.2015. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eprivacy-directive-assessment-transposition-effectiveness-and-compatibility-proposed-data, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Europäische Kommission (2016): Pressemitteilung Lage der Union 2016: Europäische Kommission ebnet den Weg für den Ausbau und die Verbesserung der Internetanbindung – zum Nutzen aller Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3008_de.htm, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Europäische Kommission (2016a): Summary Report on the Public Consultation on the Evaluation and Review of the ePrivacy Directive vom 4.8.2016. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-evaluation-and-review-eprivacy-directive, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

European Audiovisual Observatory (2015): On-demand Audiovisual Markets in the European Union – Developments. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=14346, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Feierabend, S.; Klingler, W.; Turecek, I. (2016): Mediennutzung junger Menschen im Langzeitvergleich. Nutzungsmuster 14- bis 29-Jähriger auf Basis der Studie Massenkommunikation. In: *Media Perspektiven* (2), S. 120–128.

Ferrara, E.; Varol, O.; Davis, C.; Menczer, F.; Flammini, A. (2016): The rise of social bots. In: *Communications of the ACM,* 59(7), S. 96–104.

FFA – Filmförderungsanstalt (2002): Geschäftsbericht 2001. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?-f=ac3ed414867d68d0397bebae7618f72c, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

FFA – Filmförderungsanstalt (2005): Geschäftsbericht 2004. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?-f=82df60cce9167c626179198026c23b83, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

FFA – Filmförderungsanstalt (2005a): Kino-Ergebnisse - 1999 bis 2004 auf einen Blick. Filmförderungsanstalt. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?f=f4a21f86a495a0f07f607080f77f28ad, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

FFA – Filmförderungsanstalt (2006): Geschäftsbericht 2005. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php? f= 2880eb21c7e077895e1d1906adcc63db.

FFA – Filmförderungsanstalt (2010) Der Kinobesucher 2009. Strukturen und Entwicklungen auf Basis des GfK Panels. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?f=2751f9c201540bbd335d032d5a497bb8, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

FFA – Filmförderungsanstalt (2011): Das Kinoergebnis 2010. Berlin: FFA Filmförderungsanstalt. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?f=23977a43a720442cf6b9c7f540d610df&target=0, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

FFA – Filmförderungsanstalt (2011a): FFA info. Zahlen aus der Filmwirtschaft, 1/2011. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?f=3ff6671dd6828101f1a5b7babd10e1af, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

FFA – Filmförderungsanstalt (2011b): Geschäftsbericht 2010. Berlin: FFA Filmförderungsanstalt. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?f=d763cd9f67024f90ac86db6e909420b4, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

FFA – Filmförderungsanstalt (2016): Das Kinoergebnis 2015. Berlin: FFA Filmförderungsanstalt. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?f=cdb8e76af473c436a220ceed75326845, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

FFA – Filmförderungsanstalt (2016a): FFA info. Zahlen aus der Filmwirtschaft, 1/2016. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?f=072b6c906a2f99ddbfb3537541282 1f9, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

FFA – Filmförderungsanstalt (2016b): Geschäftsbericht 2015. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?f=055c75d9ca5ff70053e2480a735bd278.

FFA – Filmförderungsanstalt (2016c): Kinobesucher 2015. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?-f=60eeb0e82b67d93f2a4d34c444743588, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

FFA – Filmförderungsanstalt (o.J.): Kinoergebnisse Übersicht. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/kinoergebnisse-ueber-sicht.html, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

First Draft Network Partners (2016): First Draft News. Online verfügbar unter https://firstdraftnews.com/partners-network/, zuletzt abgerufen am 24.11.2016.

Forelle, M.; Howard, P.; Monroy-Hernández, A.; Savage, S. (2015): *Political bots and the manipulation of public opinion in Venezuela*. Online verfügbar unter https://pdfs.semanticscholar.org/4874/f734faf921ebdcaa1a74af3cf674e3c4d666.pdf , zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Fouad, Y. (2015): Verordnung zur Erläuterung der Bestimmung zu Netzneutralität. In: *IRIS - Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle* (6), 1/29.

Fraas, C.; Meier, S.; Pentzold, C. (2012): *Online-Kommunikation. Grundlagen, Praxisfelder und Methoden*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Friedt, M. (2016): Roboter-Journalismus. Wenn Computer Texte liefern. In: *Nordspitze*, 04/2016, S. 10-12.

Focus (2016): Es sollte Europas Netflix werden. Streaming-Dienst Watchever wird dichtgemacht. Online verfügbar unter http://www.focus.de/digital/internet/kreise-vivendi-schliesst-deutschen-videodienst-watchever_id_5753010.html, zuletzt abgerufen am 5.1.2017.

Funke Mediengruppe (2015): Die neue Zentralredaktion – Brückenkopf der Regionalmedien in die Hauptstadt und die Republik. Online verfügbar unter http://www.funkemedien.de/de/das-unternehmen/Zentralredaktion/, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Gameswirtschaft.de (2016): Goodgame bleibt Deutschlands größter Spielehersteller. Online verfügbar unter http://www.gameswirtschaft.de/wirtschaft/top-25-spielehersteller-deutschland/, zuletzt abgerufen am 27.9.2016.

Geiselberger, H.; Moorstedt, T. (2013): *Big Data. Das neue Versprechen der Allwissenheit*. Berlin: Edition unseld SV.

Gerhards, J. (2001): Der Aufstand des Publikums. Eine systemtheoretische Interpretation des Kulturwandels in Deutschland zwischen 1960 und 1989. *Zeitschrift für Soziologie*, 30(3), S. 163–184.

Gillespie, T. (2014): The relevance of algorithms. In: Gillespie, T.; Boczkowski, P.J.; Foot, K.A. (Hg.): *Media technologies. Essays on communication, materiality, and society*. Cambridge, MA: MIT Press, S. 167–193.

Gillespie, T.; Boczkowski, P. J.; Foot, K. A. (Hg.) (2014): *Media technologies. Essays on communication, materiality, and society*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gillespie, T.; Seaver, N. (o.J.): Critical Algorithm Studies: a Reading List, https://socialmediacollective.org/reading-lists/critical-algorithm-studies/ zuletzt abgerufen am 13.2.2017.

Gogol Publishing (Hg.) (2015): Reichweitenkönige, Innovationstreiber, mediale Nahversorger. Verbreitung, wirtschaftliche Bedeutung und Wettbewerb der Gratiszeitungen in Europa. Online verfügbar unter http://www.gogol-publishing.de/eu-studie/, zuletzt aktualisiert am 8.2.2017.

Goldhammer, K. (2016): Online-Audio-Angebote in Deutschland 2016, Teil II: Angebote, Nutzung, Refinanzierung. Münchner Medientage. Online verfügbar unter http://webradiomonitor.de/wp-content/uploads/2016/10/161026_Webradiomonitor-2016_Vollversion_Medientage_Muenchen.pdf.

Goldmedia (2011): Markt der Nachrichtenagenturen im Umbruch. Newslieferanten wandeln sich zum multimedialen Full-Service-Berater. Online verfügbar unter https://www.goldmedia.com/aktuelles/presse/newsroom/nachrichtenagenturen/, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Google (2016): Transparenzbericht – Ersuchen zur Löschung von Suchergebnissen gemäß europäischen Datenschutzrecht. Online verfügbar unter https://www.google.com/transparencyreport/removals/europeprivacy/?hl=de, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Graefe, A. (2016): Guide to automated journalism. Online verfügbar unter: http://towcenter.org/research/guide-to-automated-journalism/, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Gröhn, A. (2016): Kampf gegen exzessives Computerspielen: Drogenbeauftragte will Altersfreigaben verschärfen. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/netzwelt/games/videospiele-drogenbeauftragte-marlene-mortler-will-altersfreigaben-verschaerfen-a-1120714.html, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gugel, B.; Flecken, E. (2012): Onlinevideo-Markt zwischen Angebotsvielfalt und Konzentration. Ein Systematisierungsvorschlag. In: ALM – die medienanstalten (Hg.): Digitalisierungsbericht 2012, Berlin: Vistas, S. 29–40.

Günther, V. (2016): Das sind die größten Mediaagenturen Deutschlands. Online verfügbar unter http://www.horizont.net/agenturen/nachrichten/Mediacom-OMD-MEC--Co-Das-sind-die-groessten-Mediaagenturen-Deutschlands-141251, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Hallinan, B.; Striphas, T. (2014): Recommended for you: the Netflix prize and the production of algorithmic culture. In: *New Media & Society*, 18(1), S. 117–137.

Handelskammer Hamburg (Hg.) (2015): Medienstandort Hamburg. Bestandsaufnahme 2015. Hamburg. Online verfügbar unter https://www.hk24.de/blob/hhihk24/produktmarken/branchen/it/downloads/Analysepapier--Medienstandort-Hamburg--DE-data.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Hans, S.; Ukrow, J.; Knapp, D.; Cole, M. D. (2016): (Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen: Eine ökonomische und rechtliche Betrachtung. Gutachten erstellt im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM). EMR Institut für Europäisches Medienrecht. Saarbrücken. Online verfügbar unter https://www.blm.de/files/pdf1/emr-gutachten_mediaagenturen_.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Hans-Bredow-Institut (2008): Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 1998 und 2007. Wissenschaftliches Gutachten zum Kommunikations- und Medienbericht der Bundesregierung. In: Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, Bundestags-Drucksache 16/11570, Anhang.

Hartmann, P. H.; Schlomann, A. (2015): MNT 2015: Weiterentwicklung der MedienNutzerTypologie. Veränderungen gegenüber der MNT 2.0. In: *Media Perspektiven* (11), S. 497-504.

Hasebrink, U. (2014): Medienrepertoires: Ein analytischer Rahmen zur Untersuchung des „Nebeneinander" verschiedener Medien. In: Kleinen-von Königslöw, K.; Förster, K. (Hg.): *Medienkonvergenz und Medienkomplementarität aus Rezeptions- und Wirkungsperspektive.* Baden-Baden: Nomos, S. 15-36.

Heffler, M.; Höhe, D. (2016): Werbemarkt 2015 (Teil 1): Auf Wachstumskurs. Ergebnisse auf Basis der Brutto-Werbestatistik. In: *Media Perspektiven* (3), S. 156-165.

Heine, M.; Gebrande, M. (2016): (K)eine unendliche Geschichte? Die analogen Kabelinseln vor der Flut. In: ALM (Hg.): *Digitalisierungsbericht 2016*, Leipzig: Vistas, S. 29-33.

Hepp, A. (2016): Kommunikations- und Medienwissenschaft in datengetriebenen Zeiten. In: *Publizistik* 61, H.3, S. 225-246. DOI 10.1007/s11616-016-0263-y.

Hochfeld, K.; Genz, K.; Iffländer, V., Prommer, E. (2017): *Gender und Film. Rahmenbedingungen und Ursachen der Geschlechterverteilung von Filmschaffenden in Schlüsselpositionen in Deutschland.* Berlin: FFA.

Hochschulbibliotheksrechenzentrum NRW (Hg.) (2016): Bibliotheken zählen! Berichtsjahr 2015. Auszüge aus der Deutschen Bibliotheksstatistik. Online verfügbar unter https://www.hbz-nrw.de/service/mediathek/infografiken/datenposter-bibliotheken-zaehlen-1.

Hölig, S. (2014): Informationsorientierte Kommunikationsmodi zwischen Massen- und interpersonaler Kommunikation. Baden-Baden: Nomos.

Hölig, S.; Hasebrink, U. (2016): Reuters Institute Digital News Survey 2016 – Ergebnisse für Deutschland. Hamburg: Hans-Bredow-Institut (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 38).

Hölig, S.; Hasebrink, U. (2016a): Nachrichtennutzung über soziale Medien im internationalen Vergleich Ergebnisse des Reuters Institute Digital News Survey 2016. In: *Media Perspektiven*, 11/2016, S. 534-548.

Hubert Burda Media (2016): Konzernabschluss 2015. Online verfügbar unter https://d1epvft2eg9h7o.cloudfront.net/filer_public/39-/8c/398c897d-4773-4fbb-aa70-39f9350436ae/burda_konzernabschluss_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Hunter, A. (2015): Crowdfunding independent and freelance journalism: negotiating journalistic norms of autonomy and objectivity. In: *New Media & Society*, 17(2), S. 272–288.

Imhof, K. (2003): Politik im neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit. In: Nassehi, A.; Schroer, M. (Hg.): *Der Begriff des Politischen*. Soziale Welt, Sonderband 14. Baden-Baden: Nomos, S. 401–418.

Indiearena (2016): Mitglieder. Online verfügbar unter http://www.indiearena.de/members.php, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Ingham, T. (2016): Spotify is out of Contract with all three Major Labels – and wants to pay them less. In: *Music Business Worldwide*, 22.8.2016. Online verfügbar unter http://www.musicbusinessworldwide.com/spotify-contract-three-major-labels-wants-pay-less/; zuletzt abgerufen am 8.2.2017.

Initiative D21 (Hg.) (2010): (N)Onliner Atlas 2010. Eine Topologie des digitalen Grabens durch Deutschland. Online verfügbar http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2011/07/NONLINER2010.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Initiative D21 (Hg.) (2011): (N)Onliner Atlas 2011. Eine Topologie des digitalen Grabens durch Deutschland. Online verfügbar unter http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2011/07/NOnliner2011.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Initiative D21 (Hg.) (2012): (N)Onliner Atlas 2012. Basiszahlen für Deutschland. Eine Topologie des digitalen Grabens durch Deutschland. Nutzung und Nichtnutzung des Internets, Strukturen und regionale Verteilung. Online verfügbar unter http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2012/06/NONLINER-Atlas-2012-Basiszahlen-f%C3%BCr-Deutschland.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Initiative D21 (Hg.) (2013): D21 - Digital-Index. Auf dem Weg in ein digitales Deutschland?! Online verfügbar unter http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2013/05/digialindex_03.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Initiative D21 (Hg.) (2014): D21 - Digital-Index 2014. Die Entwicklung der digitalen Gesellschaft in Deutschland. Online verfügbar unter http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2014/11/141107_digitalindex_WEB_FINAL.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Initiative D21 (Hg.) (2015): D21 - Digital-Index 2015. Die Gesellschaft in der digitalen Transformation. Online verfügbar unter http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2015/10/D21_Digital-Index2015_WEB.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Initiative D21 ((Hg.) 2016): D21 - Digital-Index. Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft. Online verfügbar unter http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2016/11/Studie-D21-Digital-Index-2016.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Isaac, M.; Ember, S. (2016): Facebook to Change News Feed to Focus on Friends and Family. Online verfügbar unter http://www.nytimes.com/2016/06/30/technology/facebook-to-change-news-feed-to-focus-on-friends-and-family.html?_r=0, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

ITU - International Telecommunication Union (2012): World Radiocommunication Conference sets future course, Pressemitteilung vom 17.2.2012. Online verfügbar unter http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2012/10.aspx, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

IVW - Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern (2000–2016): IVW-Auflagenlisten. Online verfügbar unter http://www.ivw.eu/print/ausweisung, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

Jarren, O.; Imhof, K.; Blum, R. (2000): *Zerfall der Öffentlichkeit*? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Johnson, S. (2016): Wie sich Trump ins Weiße Haus getwittert hat. In: *Der Freitag,* 16.11.2016. Online verfügbar unter https://www.freitag.de/autoren/netzpiloten/wie-sich-trump-ins-weisse-haus-getwittert-hat, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Jugendschutz.net (2016a): Löschung rechtswidriger Hassbeiträge bei Facebook, YouTube und Twitter, Ergebnisse des Monitorings von Beschwerdemechanismen jugendaffiner Dienste. Online verfügbar unter https://www.bmjv.de/WebS/NHS/SharedDocs/-Downloads/DE/09262016_Testergebnisse_jugendschutz.net.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Jugendschutz.net (2016b): Perspektiven des technischen Jugendschutzes. Aktuelle Herausforderungen und zukunftsfähige Konzepte. Mainz, Juni 2016. Online verfügbar unter http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/ Service/Gut achten/Gutachten_Perspektiven-technischer-Jugendschutz_11.08.16.pdf, zuletzt abgerufen am 1.2.2017.

Juul, J. (2010): A casual revolution. Reinventing video games and their players. Cambridge MA: MIT Press.

Kantar World Panel (2013): iOS Maintains Lead For Last Quarter Of 2012. Online verfügbar unter http://www.kantarworldpanel.com/global/News/US-iOS-Maintains-Lead-Among-US-Smartphone-OS-Sales, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Kantar World Panel (2014): Android edges toward 70% in Europe. Online verfügbar unter http://www.kantarworldpanel.com/global/News/Android-edges-toward-70-in-Europe, zuletzt abgerufen am 2.11.2016.

Kantar World Panel (2016): Android Share Growth is Highest in EU5 in Over Two Years. Online verfügbar unter www.kantarworldpanel.com/global/News/Android-Share-Growth-is-Highest-in-EU5-in-Over-Two-Years, zuletzt abgerufen am 2.11.2016.

KEF - Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (2016): 20. Bericht. Mainz: KEF.

KEK - Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2015): Von der Fernsehzentrierung zur Medienfokussierung – Anforderungen an eine zeitgemäße Sicherung medialer Meinungsvielfalt. Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk; Konzentrationsbericht der KEK nach § 26 Abs. 6 RStV. Leipzig: Vistas.

KEK - Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2015a): Zuschaueranteile 2015 in Prozent. Online verfügbar unter http://www.kek-online.de/medienkonzentration/zuschaueranteile.html, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

KEK - Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2015b): 17. Jahresbericht 2013/2015. Online verfügbar unter http://www.kek-online.de/information/publikationen/jahresberichte.html?L=0, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Kiefer, M.-L. (1994): Mediennutzung in der Bundesrepublik. In: Hans-Bredow-Institut (Hg.): *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen* 1994/95. Baden-Baden/Hamburg, S. A116-A131.

Klingler, W.; Müller, D. K. (2003): ma 2003 Radio II: Radio behauptet zentralen Platz in der Mediennutzung. Zum aktuellen Stand der Hörfunknutzung in Deutschland. In: *Media Perspektiven* (9), S. 414-424.

Klingler, W.; Müller, D. K. (2006): ma 2006 Radio II: Radio behält zentrale Funktion. Standardwährung im Markt. In: *Media Perspektiven* (9), S. 478-489.

Klingler, W.; Turecek, I. (2016): Medienzeitbudgets und Tagesablaufverhalten. Ergebnisse auf Basis der ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation 2015. In: *Media Perspektiven* (2), S. 98–107.

Koch, W.; Frees, B. (2015): Unterwegsnutzung des Internets wächst bei geringerer Intensität. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2015. In: *Media Perspektiven* (9), S. 378–382.

Koch, W./Frees, B. (2016): Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016. In: *Media Perspektiven* (9), S. 418–437.

Koch, W.; Schröter, C. (2015): Audio, Musik und Radio bei Onlinern im Aufwind. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2015. In: *Media Perspektiven* (9), S. 392-396.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kollanyi, B.; Howard, P. N.; Woolley, S. C. (2016): *Bots and automation over Twitter during the second U.S. presidential debate*. Data Memo. Oxford, UK: Project on Computational Propaganda. Online verfügbar unter: http://politicalbots.org/?p=787, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Kommission für Jugendmedienschutz (o.J.): Jugendschutzprogramme - eine Variante neben technischen Mitteln und Zeitgrenzen. Online verfügbar unter http://www.kjm-online.de/telemedien/jugendschutzprogramme.html, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Kors, J. (2016): Entwicklung der Digitalisierung des Hörfunks in Deutschland. In: ALM (Hg.): *Digitalisierungsbericht 2016*. Leipzig: Vistas, S. 53-61.

Kowert, R.; Quandt, T. (2016): *The video game debate. Unravelling the physical, social, and psychological effects of digital games*. New York: Routledge.

Kreiss, D. (2012): Yes we can (profile you): a brief primer on campaigns and political data. In: *Stanford Law Review Online,* 64, S. 70–74.

Krüger, U. M. (2016): Programmanalyse 2015 (Teil 1). Profile deutscher Fernsehprogramme – Tendenzen der Angebotsentwicklung. In: *Media Perspektiven* 3/2016, S. 166–185.

Krupp, M.; Breunig, C. (Hg.) (2016): *Massenkommunikation IX. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-2015*. Baden-Baden: Nomos.

Kucklick, C. (2014): *Die granulare Gesellschaft. Wie das Digitale unsere Wirklichkeit auflöst*. Berlin: Ullstein.

Kummer, M.; Schulte, P. (2016): When Private Information Settles the Bill: Money and Privacy in Google's Market for Smartphone Applications. ZEW. Mannheim (ZEW Discussion Paper, 16-031). Online verfügbar unter http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp16031.pdf.

Kunow, K. (2016): Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland. In: ALM - Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (Hg.): *Digitalisierungsbericht 2016*. Leipzig: Vistas, S. 36–52.

Künstlersozialkasse (2016): Entwicklung in Zahlen, Entwicklung der Versichertenzahlen. Online verfügbar unter http://www.kuenstlersozialkasse.de/service/ksk-in-zahlen.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (2014): Jugendmedienschutz ist löchrig. LFK-Medienrat fordert Gesamtlösung und sieht die Internet-Provider in der Pflicht. Pressemitteilung vom 19.09.2014. Online verfügbar unter http://www.lfk.de/aktuelles/pressecenter/pressemitteilungen/detail/artikel/jugendmedienschutz-ist-loechrig.html, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (2016): LfM verhängt Bußgeld gegen Unitymedia NRW, Pressemitteilung vom 29.1.2016. Online verfügbar unter http://www.lfm-nrw.de/service/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2016/2016/januar/lfm-verhaengt-bussgeld-gegen-unitymedia-nrw.html, zuletzt abgerufen am 26.11.2016.

Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (2016a): Kabel zukünftig voll digital: Unitymedia schaltet 2017 das analoge TV-Programm ab. Pressemitteilung vom 4.4.2016, online verfügbar unter http://www.lfm-nrw.de/service/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2016/2016/april/kabel-tv-kuenftig-nur-noch-digital-unitymedia-schaltet-2017-das-analoge-programm-ab.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Latzer, M.; Hollnbuchner, K.; Just, N.; Saurwein, F. (2014): *The economics of algorithmic selection on the internet*. Working Paper – Media Change & Innovation Division. Zürich: Universität Zürich. Online verfügbar unter http://www.mediachange.ch/media/pdf/publications/Economics_of_algorithmic_selection_WP.pdf , zuletzt abgerufen am 23.11.2016).

Leder, D. (2015): Springer Pro Sieben Sat 1 AG? Fusion oder keine Fusion: Ein Drama in bisher fünf Akten. In: *MedienKorrespondenz* (15), S. 11–12.

Lewandowski, D. (2015): *Suchmaschinen verstehen.* Berlin: Springer Vieweg.

LFK – Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg et al. (Hg.) (2015): Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2014/2015. Studie im Auftrag der Landesmedienanstalten: LFK, BLM, mabb, LPR Hessen, NLM, LfM, LMK, SLM, TLM. Leipzig: Vista.

Lichterman, J. (2016): The AP wants to use machine learning to automate turning print stories into broadcast ones. *NiemanLab*. Online verfügbar unter: http://www.niemanlab.org/2016/10/the-ap-wants-to-use-machine-learning-to-automate-turning-print-stories-into-broadcast-ones/, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Lilienthal, V. (2016): Die Kolonialisierung des Journalismus. In: *epd medien*, Nr. 19, S. 7-13.

Lipinski, G. (2016): „Die Publisher-Brille aufgesetzt": Wie die Digitalexpertin Katja Nettesheim die T-Online-Strategie von Ströer sieht. Online verfügbar unter http://meedia.de/2016/10/19/die-publisher-brille-aufgesetzt-wie-die-digitalexpertin-katja-nettesheim-die-t-online-strategie-von-stroeer-sieht/, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Lobe, A. (2016): Der Computer bestimmt, was auf die Titelseite kommt. In: *Frankfurter Allgemeine* vom 23.11.2016. Online verfügbar unter: http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/das-magazin-the-drum-bekommt-einen-kuenstlichen-chefredakteur-14317589.html, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Loosen, W. (2016): Berechenbare Relevanz. In: *epd medien*, Nr. 19, S. 35-39.

Loosen, W. (2016a): Journalismus als (ent-)differenziertes Phänomen. In: Löffelholz, M.; Rothenberger, L. (Hg.): *Handbuch Journalismustheorien.* Wiesbaden: Springer VS, S. 177–189.

Loosen, W. (2016b): Publikumsbeteiligung im Journalismus. In: Meier, K; Neuberger, C. (Hg.): *Journalismusforschung.* Stand und Perspektiven. 2. Aufl., Nomos: Baden-Baden, S. 287-316.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Loosen, W.; Reimer, J.; De Silva-Schmidt, F. (2016): *Wenn aus Daten Journalismus wird. Eine Inhaltsanalyse der für die Data Journalism Awards 2013 bis 2015 nominierten Projekte*. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.

Loosen, W.; Schmidt, J.-H. (2012): (Re-)Discovering the audience. The relationship between journalism and audience in networked digital media. In: *Information, Communication & Society*, 15(6), S. 867–887.

Loosen, W.; Scholl, A. (2017): Journalismus und (algorithmische) Wirklichkeitskonstruktion. Epistemologische Beobachtungen. In:*Medien & Kommunikationswissenschaft* (im Erscheinen).

Luhmann, N. (1996): *Die Realität der Massenmedien*. 2. Auflage: Opladen: Westdt. Verlag.

Madsack Mediengruppe (2016): RedaktionsNetzwerk Deutschland. Online verfügbar unter http://www.madsack.de/Portfolio/Dienstleister-fuer-Verlage/RedaktionsNetzwerk-Deutschland-RND. Zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Mager, A. (2012): Algorithmic ideology: how capitalist society shapes search engines.In: *Information, Communication and Society*, 15(5), S. 769–787.

Mantel, U. (2012): WAZ-Gruppe kehrt von der dapd zur dpa zurück. Online verfügbar unter http://www.dwdl.de/nachrichten/38712/wazgruppe_kehrt_von_der_dapd_zur_dpa_zurueck/.

Martens, R. (2016): Ein Jahr Blendle. Man übt sich in Geduld. Online verfügbar unter http://www.taz.de/!5336026/, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Mayer-Schönberger, V.; Cukier, K. (2013): *Big Data. Die Revolution, die unser Leben verändern wird*. München: Redline.

Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hg.) (2011*): JIM-Studie 2011. Jugend, Information, (Multi-)Media.* Stuttgart: mpfs.

Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hg.) (2012): *JIM-Studie 2012. Jugend, Information, (Multi-)Media.* Stuttgart: mpfs.

Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hg.) (2013): *JIM-Studie 2013. Jugend, Information, (Multi-)Media.* Stuttgart: mpfs.

Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hg.) (2014): *JIM-Studie 2014. Jugend, Information, (Multi-)Media.* Stuttgart: mpfs.

Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hg.) (2015): *JIM-Studie 2015. Jugend, Information, (Multi-)Media.* Stuttgart: mpfs.

Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hg.) (2016): *JIM-Studie 2016. Jugend, Information, (Multi-)Media.* Stuttgart: mpfs.

Menkens, S. (2015): Schwesig will Jugendschutz im Internet verbessern. Online verfügbar unter https://www.welt.de/politik/deutschland/article139561643/Schwesig-will-Jugendschutz-im-Internet-verbessern.html, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Mindestlohnkommission (2016): Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG, Berlin, 28. Juni 2016. Online verfügbar unter http://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2016.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Monopolkommission (2015): Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitaler Märkte, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB. Online verfügbar unter http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/S68_volltext.pdf.

Moore, F. (2016): The value gap – the missing beat at the heart of our industry. Vortrag bei der Canadian Music Week, 5.5.2016. Online verfügbar unter http://www.ifpi.org/news/The-value-gap-the-missing-beat-at-the-heart-of-our-industry, zuletzt abgerufen am 23.1.2017.

Mosseri, A. (2016): Building a Better News Feed for You. Online verfügbar unter http://newsroom.fb.com/news/2016/06/building-a-better-news-feed-for-you/, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Napoli, P. M. (2014): Automated media: An institutional theory perspective on algorithmic media production and consumption. In: *Communication Theory*, 24(3), S. 340-360.

Neckermann, G. (2002) Die Kinobesucher 2001. Strukturen und Entwicklungen auf Basis des GfK Panels. Berlin: FFA Filmförderungsanstalt. Online verfügbar unter http://www.ffa.de/download.php?f=7fe7b7bb981b46ec93e7e77697bb1722&target=0, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

Neuberger, C. (2009): Internet, Journalismus, Öffentlichkeit. Analyse des Medienwandels. In: Neuberger, C.; Nuernbergk, C.; Rischke, M. (Hg.): *Journalismus im Internet. Profession – Partizipation – Technisierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19–105.

Neuberger, C. (2014): Konflikt, Konkurrenz und Kooperation: Interaktionsmodi in einer Theorie der dynamischen Netzwerköffentlichkeit. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 62(4), S. 567–587.

Neuberger, C.; Langenohl, S.; Nuernbergk, C. (2014): *Social Media und Journalismus.* Düsseldorf: Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen.

Neuberger, C.; Nuernbergk, C.; Rischke, M. (2009): Journalismus – neu vermessen. Die Grundgesamtheit journalistischer Internetangebote – Methode und Ergebnisse. In: Dies. (Hg.): *Journalismus im Internet: Profession – Partizipation – Technisierung.* Wiesbaden: Springer, S. 197–230.

Newzoo (2016): Free 2016 Global Games Market Report. An Overview of Trends & Insights. Online verfügbar unter https://cdn2.hubspot.net/hubfs/700740/Reports/Newzoo_Free_2016_Global_Games_Market_Report.pdf, zuletzt abgerufen am 24.11.2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nieminen, H. (2016): Digital divide and beyond: What do we know of Information and Communications Technologys long-term social effects? Some uncomfortable questions. In: *European Journal of Communication*, 31 (1), S. 19-32.

Niggemeier, S. (2009): Wie die „WAZ“ ohne dpa auskommt. Online verfügbar unter http://www.stefan-niggemeier.de/blog/3769/wie-die-waz-ohne-dpa-auskommt/.

Nöcker, R. (2014): *Ökonomie der Werbung. Grundlagen – Wirkungsweise – Geschäftsmodelle.* Wiesbaden: Springer Gabler.

Nooren, P. (2014): Empowering users in the converged media-internet-telecom value web. Online verfügbar unter http://publi.obs.coe.int/documents/205595/8166225/15TNO(Nooren)OBSEPRAwsempoweringusersImpact oftoolsfinal2014.pdf, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

OC&C Strategy Consultants (Hg.) (2016): Gute Saat, goldene Ernte. Nicht-markenbezogene Online-Aktivitäten von Medienunternehmen (OC&C Insights). Online verfügbar unter http://www.occstrategy.com/~/media/files/insight-documents/de-insight-docs/occ_gute-saat-goldene-ernte_2016.ashx, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Oermann, M.; Lose, M.; Schmidt, J.-H.; Johnsen, K. (2014): Approaching Social Media Governance. HIIG Discussion Paper Series No. 2014-05. Online verfügbar unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2498552, zuletzt abgerufen am 3.1.2017.

Papier, H.-J.: Beschränkungen der Telekommunikationsfreiheit durch den BND an Datenaustauschpunkten. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (Extra), S. 1–15.

Pariser, E. (2011): *The filter bubble. What the Internet is hiding from you.* New York: Penguin Press.

Pariser, E. (2012): *The filter bubble: how the new personalized web is changing what we read and how we think*. New York: Penguin.

Pasquay, A. (2015): Zur wirtschaftlichen Lage der Zeitungen in Deutschland 2015. Online verfügbar unter http://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/wirtschaftliche-lage/artikel/detail/zur_wirtschaftlichen_lage_der_zeitungen_ in_deutschland_2015/, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Pieroth, B.; Barczak, T. (2014): Mindestlohnausnahme für Zeitungszusteller? Ein Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines allgemeinen Mindestlohnes am Maßstab der Pressefreiheit – erstattet der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft. Online verfügbar unter http://www.verdi-news.de/download/Gutachten_Lang_Pieroth_Milo_Zusteller.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Preis, U.; Ulber, D. (2014): Die Verfassungsmäßigkeit des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, Rechtsgutachten auf Ersuchen der Hans-Böckler-Stiftung. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_305.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

ProSiebenSat.1 (2016): Growing to the Next Level – Geschäftsbericht 2015. Online verfügbar unter http://www.prosiebensat1.de/uploads/2016/04/28/gb15_d.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Puschmann, C.; Peters, I. (2017): Informationsverhalten in sozialen Medien. In: J. Schmidt; Taddicken, M. (Hg.): *Handbuch Soziale Medien.* Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 211-232.

PWC – PriceWaterhouseCoopers (Hg.) (2015): Media Trend Outlook. E-Publishing: Die Zukunft der Verlagsbranche ist digital. Online verfügbar unter https://www.pwc-wissen.de/pwc/de/shop/publikationen/Media+Trend+Outlook+E-Publishing+/?card=15499.

PWC – PriceWaterhouseCoopers (Hg.) (2015a): Media Trend Outlook. Musikstreaming: Wachstumsfaktor im digitalen Musikmarkt. Online verfügbar unter https://www.pwc.de/de/technologie-medien-und-telekommunikation/assets/musikstreaming-outlook-august.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

PWC – PriceWaterhouseCoopers (Hg.) (2015b): Media Trend Outlook. Video-on-Demand. Online verfügbar unter http://www.pwc.de/de/technologie-medien-und-telekommunikation/whitepaper_video_on_demand.html, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Read, M. (2016): Donald Trump won because of Facebook. *Select all.* Online verfügbar unter: http://nymag.com/select-all/2016/11/donald-trump-won-because-of-facebook.html, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Rechlitz, M.; Dreyer, S.; Lampert, C. (2015): Zwischen Identitätsmanagement und Selbstoffenbarung: Kinder und Live-Streaming-Apps. In: Hans-Bredow-Institut (Hg.), *Aufwachsen mit digitalen Medien*. Monitoring aktueller Entwicklungen in den Bereichen Medienerziehung und Jugendschutz, Nr. 02/2015, S. 5-13.

Reuters Institute for the Study of Journalism (2016): Digital News Report. Online verfügbar unter: http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf , zuletzt abgerufen am 29.11.2016.

Richter, P. (2014): Ein anonymes Impressum? Profile in sozialen Netzwerken zwischen Anbieterkennzeichnung und Datenschutz. In: *MultiMedia und Recht*, S. 517–521.

Ricke, T. (2011): Die rundfunkrechtliche Plattformregulierung auf dem Prüfstand – Wird den neuen Entwicklungen richtig Rechnung getragen? In: *MultiMedia und Recht*, S. 642–648.

Ridder, C.-M.; Engel, B. (2005): Massenkommunikation 2005: Images und Funktionen der Massenmedien im Vergleich: Ergebnisse der 9. Welle der ARD/ZDF-Langzeitstudie zur Mediennutzung und -bewertung. In: *Media Perspektiven* (9), 422-448.

Rieder, B. (2014): *Engines of order: social media and the rise of algorithmic knowing*. Vortrag gehalten auf der Konferenz „Social Media and the Transformation of Public Space“, Universität Amsterdam, 19. Juni.

Rinsum, H. van (2016): Business, not as usual. Wie die Sendergruppen ihre Geschäftsmodelle erweitern und neue Märkte erkunden. In: ALM - Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (Hg.): *Digitalisierungsbericht 2016.* Leipzig: Vistas, S. 17–26.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Röper, H. (2006): Probleme und Perspektiven des Zeitungsmarktes. Daten zur Konzentration der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Media Perspektiven* (5), S. 283–297.

Röper, H. (2016): Zeitungsmarkt 2016: Pressekonzentration erneut leicht gestiegen. Daten zur Konzentration der Tagespresse in Deutschland im I. Quartal 2016. In: *Media Perspektiven* (5), S. 254–269.

Roessel, L. van (2014): Do Apple's policies impede the growth of serious games? In: *Internet Policy Review* 8. Online verfügbar unter http://policyreview.info/articles/news/do-apples-policies-impede-growth-serious-games/305, zuletzt abgerufen am 3.1.2017.

Röttger, U.; Preusse, J.; Schmitt, J. (2014): *Grundlagen der Public Relations.* Wiesbaden: Springer VS.

Schade, M. (2015): Das Geschäft mit den „festen Freien": Ermittler durchleuchten M. Dumont Schauberg. Online verfügbar unter http://meedia.de/2015/04/10/das-geschaeft-mit-den-festen-freien-ermittler-durchleuchten-m-dumont-schauberg/, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Scharrer, J. (2015): Gute Agenturen, böse Agenturen. In: *Horizont* (36), S. 38ff.

Schmidt, J. (2006): *Weblogs. Eine kommunikationssoziologische Studie.* Konstanz: UVK.

Schmidt, J. (2011): *Das neue Netz. Merkmale, Praktiken und Folgen des Web 2.0.* 2., überarb. Aufl. Konstanz: UVK

Schmidt, J. (2013): *Social Media.* Wiesbaden: Springer VS.

Schröter, C. (2016): Audionutzung im Kontext ausdifferenzierter Onlineangebote. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016. In: *Media Perspektiven* (9), S. 438–447.

Schütz, R.; Schreiber, K. (2012): Smart- TV: Diskriminierungsfreier Zugang zu Portalen auf TV-Endgeräten – Lösungsmöglichkeiten mit den bestehenden medien-, tk- und kartellrechtlichen Vorgaben? In: *MultiMedia und Recht*, S. 659–663.

Schulten-Jaspers, Y. (2013): Zukunft der Nachrichtenagenturen. Situation, Entwicklungen, Prognose. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Schulz, G.; Ries, C. et al. (2016): Frauen in Kultur und Medien. Ein Überblick über aktuelle Tendenzen, Entwicklungen und Lösungsvorschläge. 1. Auflage. Berlin: Deutscher Kulturrat.

Schulz, W.; Held, T.; Laudien, A. (2005): Suchmaschinen als Gatekeeper in der öffentlichen Kommunikation. Rechtliche Anforderungen an Zusangsoffentheit und Transparenz bei Suchmaschinen im WWW. Düsseldorf: Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen.

Schulz, W.; Dankert, K. (2016): Die Macht der Informationsintermediäre. Erscheinungsformen, Strukturen und Regulierungsoptionen. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter library.fes.de/pdf-files/akademie/12408.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Sjurts, I.; Strube, M. (2014): Internationalisierungsstrategien deutscher Medienkonzerne. In: Insa Sjurts (Hg.): *Zehn Jahre sind ein Jahr. Kernthemen der medienwirtschaftlichen Forschung der letzten Dekade*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 149–168.

Söndermann, M. (2016): Datenreport zur Kultur- und Kreativwirtschaft der Metropolregion München 2016. Online verfügbar unter http://www.wirtschaft-muenchen.de/publikationen/pdfs/Datenreport_Kultur-Kreativwirtschaft_LHMuenchen2016.pdf.

Sørensen, J. K.; Schmidt, J.-H. (2016): *An algorithmic public service media diversity diet*. Conference Paper präsentiert im Rahmen der „RIPE@2016" Konferenz vom 21. bis 24. September, Antwerpen.

Spielbar.de (2015): BUI: Markt für Spiele-Apps wächst. Online verfügbar unter http://www.spielbar.de/neuigkeiten/147151/biu-markt-fuer-spiele-apps-waechst, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e. V. (Hg.) (2002): Filmstatistisches Jahrbuch 2002. Baden-Baden: Nomos.

Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e. V. (Hg.) (2005): Filmstatistisches Jahrbuch 2005. Baden-Baden: Nomos.

Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e. V. (Hg.) (2006): Filmstatistisches Jahrbuch 2006. Baden-Baden: Nomos.

Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e. V. (Hg.) (2015): Filmstatistisches Jahrbuch 2015. Baden-Baden: Nomos.

Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e. V. (Hg.) (2016): Filmstatistisches Jahrbuch 2016. Baden-Baden: Nomos.

Statista (2015): Anzahl der Personen in Deutschland, die das Internet zur Informationssuche (Suchmaschinen) nutzen, nach Häufigkeit von 2013 bis 2016 (in Millionen). (Quelle: VuMA). Online verfügbar unter https://de.statista.com/statistik/daten/studie/183133/umfrage/nachrichten-und-informationen---internetnutzung, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Statista (2015a): Nutzen Sie Suchmaschinen eher über Ihr Smartphone oder einen stationären PC? (Quelle: TNS Infratest). Online verfügbar unter https://de.statista.com/statistik/ daten/studie/159826/umfrage/nutzung-von-suchmaschinen-ueber-smartphone-und-pc, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Statista (2016): Bei welchem e-Mail Anbieter haben Sie die Adresse, die Sie am meisten nutzen? (Quelle: Convios Consulting). Online verfügbar unter https://de.statista.com/statistik/daten/studie/151754/umfrage/nutzeranteile-von-e-mail-anbietern-in-deutschland, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Statista (2016a): Marktanteile führender Suchmaschinen in Deutschland in den Jahren 2014 bis 2016 (Quelle: SEO-besser). Online verfügbar unter https://de.statista.com/statistik/daten/studie/167841/umfrage/marktanteile-ausgewaehlter-suchmaschinen-in-deutschland, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Statista (2016b): Marktanteile führender Suchmaschinen in Russland im Februar 2016 (Quelle: Clicks Online Business). Online verfügbar unter https://de.statista.com/statistik/daten/studie/590056/umfrage/marktanteile-von-suchmaschinen-in-russland, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Statista (2016c): Marktanteile von Suchmaschinen bei der Desktop-Suche und bei der mobilen Suche in Deutschland im Dezember 2016. (Quelle: StatCounter). Online verfügbar unter https://de.statista.com/statistik/daten/studie/301012/umfrage/marktanteile-der-suchmaschinen-und-marktanteile-mobile-suche, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Statista (2016d): Mobile Apps Statista Dossier. Hamburg: Statista. Online verfügbar unter https://de.statista.com/statistik/studie/id/11697/dokument/mobile-apps-statista-dossier, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Statista (2016e): Prognose der Umsätze mit Suchmaschinenwerbung in Deutschland in den Jahren 2015 bis 2021 (Quelle: Digital Market Outlook). Online verfügbar unter https://de.statista.com/statistik/daten/studie/456188/umfrage/umsaetze-mit-suchmaschinenwerbung-in-deutschland, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Statistisches Bundesamt (2007): Wirtschaftsrechnungen. Ausstattung privater Haushalte mit langlebigen Gebrauchsgütern 2000-2006, Fachserie 15, Reihe 2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00007407/2150200067004.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Statistisches Bundesamt (2007a): Wirtschaftsrechnungen. Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2006, Fachserie 15, Reihe 4. Wiesbaden: Stat. Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2011): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen – Fachserie 11 Reihe 4.1 – Wintersemester 2010/2011. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00006845/2110410117004.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Statistisches Bundesamt (2011a): Wirtschaftsrechnungen. Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2010, Fachserie 15, Reihe 4 (Excel-Ausgabe). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2011b): Wirtschaftsrechnungen. Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2011, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00008942/2150400107005.xls, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

Statistisches Bundesamt (2013): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2012/2013. Fachserie 11, Reihe 4.1. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/StudierendeHochschulenEndg2110410137004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Statistisches Bundesamt (2013a): Laufende Wirtschaftsrechnungen. Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern 2012, Fachserie 15, Reihe 2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsgueter/AusstattungprivaterHaushalte2150200127004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Statistisches Bundesamt (2013b): Wirtschaftsrechnungen. Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2012, Fachserie 15, Reihe 4. online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/PrivateHaushalte/PrivateHaushalteIKT2150400127004.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Statistisches Bundesamt (2013c): Verdienste und Arbeitskosten: Tarifbindung in Deutschland 2010. Online verfügbar unter http://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VerdiensteArbeitskosten/Tarifverdienste/Tarifbindung5622103109004.pdf, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Statistisches Bundesamt (2014): Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern 2013, online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsgueter/EVS_AusstattungprivaterHaushalte2152601139004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Statistisches Bundesamt (2014a): Wirtschaftsrechnungen. Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2013, online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/-EinkommenKonsumLebensbedingungen/PrivateHaushalte/PrivateHaushalteIKT2150400137004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Statistisches Bundesamt (2015): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen – Fachserie 11 Reihe 4.1 – Wintersemester 2014/2015. Fachserie 11, Reihe 4.1. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/StudierendeHochschulenEndg2110410157004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Statistisches Bundesamt (2015a): Laufende Wirtschaftsrechnungen. Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern 2015, Fachserie 15, Reihe 2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsgueter/AusstattungprivaterHaushalte2150200157004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Statistisches Bundesamt (2015b): Wirtschaftsrechnungen. Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2014, Fachserie 15, Reihe 4.

Statistisches Bundesamt (2016): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2015/2016. Fachserie 11, Reihe 4.1. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2016a): Ergebnisse des Mikrozensus: Erwerbstätige nach Berufsbereichen, Berufshauptgruppen, Berufsgruppen, 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Statistisches Bundesamt (2016b): Laufende Wirtschaftsrechnungen. Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern 2016, Fachserie 15, Reihe 2.

Statistisches Bundesamt (2016c): Verdienste und Arbeitskosten: Tarifbindung in Deutschland 2014. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VerdiensteArbeitskosten/Tarifverdienste/Tarifbindung5622103149004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

Statistisches Bundesamt (2016d): Wirtschaftsrechnungen. Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2015, Fachserie 15, Reihe 4.

Süssenguth, F. (Hg.) (2015): *Die Gesellschaft der Daten.* Bielefeld: transcript.

Sysomos (2009): *An in-depth look at the most active Twitter user data*. Online verfügbar unter: https://sysomos.com/inside-twitter/most-active-twitter-user-data, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Taddicken, M. (2014): The 'Privacy Paradox' in the Social Web: The Impact of Privacy Concerns, Individual Characteristics, and the Perceived Social Relevance on Different Forms of Self-Disclosure. In: *Journal of Computer-Mediated Communication* 19 (2), S. 248–273. DOI: 10.1111/jcc4.12052.

Taddicken, M.; Schmidt, J. (2017): Entwicklung und Verbreitung sozialer Medien. In: J. Schmidt, J.; Taddicken, M. (Hg.): *Handbuch Soziale Medien.* Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 4-22.

Task Force Gemeinsam gegen Hassbotschaften (2015): Ergebnispapier „Umgang mit rechtswidrigen Hassbotschaften im Internet" – vorgeschlagene Wege zur Bekämpfung von Hassinhalten im Netz. Online verfügbar unter http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/12152015_TaskForceErgebnispapier.pdf;jsessionid=931B5E38237712EA95D7D8228F01CA17.1_cid334?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Theil, A. (2016): Startnext News. Online verfügbar unter https://www.startnext.com/blog/Blog-Detailseite/b/Crowdfunding-fuer-Filme-5-Erkenntnisse-aus-5-Jahr-1099, zuletzt abgerufen am 30.1.2017.

Tippelt, F.; Kupferschmitt, T. (2015): Social Web: Ausdifferenzierung der Nutzung – Potenziale für Medienanbieter. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2015. In: *Media Perspektiven* (10), S. 442–452.

TNS Infratest (2016): MedienGewichtungsStudie 2016 I. Gewichtungsstudie zur Relevanz der Medien für die Meinungsbildung in Deutschland. Hg. v. die medienanstalten. Online verfügbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Medienkonvergenzmonitor/MedienGewichtungsStudie_2016-1.pdf, zuletzt abgerufen am 27.11.2016.

Trankovits, L. (2015): *Die Nachrichtenprofis.* Frankfurt am Main: Frankfurter Societäts-Medien.

Trepte, S.; Teutsch, D. et al. (2015): Do people know about privacy and data protection strategies? Towards the „Online Privacy Literacy Scale" (OPLIS). In: Gutwirth, S. , Leenes; R., de Hert; P. (Hg.): *Reforming European data protection law.* Dodrecht: Springer, S. 333–366.

Tsvetkova, M.; García-Gavilanes, R.; Floridi, L.; Yasseri, T. (2016): *Even good bots fight*. Online verfügbar unter: https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1609/1609.04285.pdf, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Twiehaus, J. (2016): Krautreporter-Köpfe gründen Bezahl-Plattform Steady. turi2. Online verfügbar unter http://www.turi2.de/heute/krautreporter-koepfe-gruenden-bezahl-plattform-steady/, zuletzt abgerufen am 21.10.2016.

Ünal, A. (2015): Gefährliches Raubtier oder zahmes Pflänzchen? Netflix im Dschungel des deutschen Video-on-Demand-Markts. In: ALM - die medienanstalten (Hg.): *Digitalisierungsbericht 2015.* Berlin, S. 15–25.

Ullstein (o.J.): Über Forever - Forever by Ullstein. Online verfügbar unter http://forever.ullstein.de/ueber-forever/, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

Verwertungsgesellschaft der privaten Medienunternehmen (2014): Google lehnt „Waffenruhe" ab – Presseverlage beugen sich Druck Googles und lassen VG Media Gratiseinwilligung für Rechtenutzung erteilen, Pressemitteilung vom 22.10.2014. Online verfügbar unter https://www.vg-media.de/images/stories/pdfs/presse/2014/141022_pm_vgmedia_gratiseinwilligung-google.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

Vision Mobile (2015): Developer Megatrends H1 2015. Five key trends in the developer economy. London: Vision Mobile. Online verfügbar unter https://www.visionmobile.com/reports/developer-megatrends-h1-2015, zuletzt abgerufen am 27.11.2016.

Vision Mobile (2015a): European App Economy 2015. Creating Jobs and Driving Economic Growth in Europe. London: Vision Mobile. Online verfügbar unter https://www.visionmobile.com/reports/european-app-economy-2015, zuletzt abgerufen am 27.1.17.

Vogel, A. (2010): Zeitschriftenmarkt: WAZ-Gruppe schließt zu dominierenden Konzernen auf. Daten zum Markt und zur Konzentration der Publikumspresse in Deutschland im I. Quartal 2010. In: *Media Perspektiven*, (6), S. 296-315.

Vogel, A. (2016): Publikumspresse: Neue Konzepte zur Sicherung des Kerngeschäfts. Daten zum Markt und zur Konzentration der Publikumspresse im I. Quartal 2016. In: *Media Perspektiven* (6), S. 321–343.

Vogt, N.; Mitchell, A. (2016): Crowdfunded Journalism: A small but growing addition to publicly driven journalism. In: Pew Research Center, 20.1.2016. Online verfügbar unter http://www.journalism.org/2016/01/20/crowdfunded-journalism, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

Vorderer, P.; Klimmt, C., et al. (2015): Der mediatisierte Lebenswandel: Permanently online, permanently connected. In: *Publizistik*, 60 (3), S. 259-276.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

VPRT - Verband Privater Rundfunk und Telemedien (2014): Leitlinien für die Kennzeichnung und deren Wahrnehmbarkeit bei Scripted Reality-Formaten. Freiwillige Verhaltensgrundsätze der privaten Fernsehveranstalter vom 19.09.2014. Online verfügbar unter http://www.vprt.de/Leitlinien-Scripted-Reality, zuletzt abgerufen am 8.1.2017.

VPRT - Verband Privater Rundfunk und Telemedien (2016): *Pay-TV in Deutschland 2016. Aktualisierter Marktüberblick zum Pressegespräch des VPRT-Arbeitskreises Pay-TV am 21. Juli 2016.* Berlin: VPRT.

VPRT - Verband Privater Rundfunk und Telemedien (2016a): Historische Chance zur Korrektur von Fehlentwicklungen im dualen Rundfunksystem vertan, Statement des VPRT zu den Ergebnissen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28.10.2016. Online verfügbar unter http://www.vprt.de/verband/presse/pressemitteilungen/content/statement-des-vprt-zu-den-ergebnissen-der-ministerpr%C3%A4siden?c=4, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

w3techs (2016): Usage statistics and market share of Google Analytics for websites. Online verfügbar unter https://w3techs.com/technologies/details/ta-googleanalytics/all/all, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Weidenhiller, P. (2012): Erfolgsfaktoren privatwirtschaftlicher und öffentlich-rechtlicher mobiler Content-Apps im Vergleich. Institut für Rundfunkökonomie (Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, 228). Online verfügbar unter www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/sites/rundfunk/Arbeitspapiere/288_12.pdf, zuletzt abgerufen am 24.11.2016.

Weischenberg, S. (1982): *Journalismus in der Computergesellschaft.* München: Saur.

Weischenberg, S. (2001): Das Ende einer Ära? Aktuelle Beobachtungen zum Studium des künftigen Journalismus. In: Kleinsteuber, H.J. (Hg.): *Aktuelle Medientrends in den USA. Journalismus, politische Kommunikation und Medien im Zeitalter der Digitalisierung.* Wiesbaden: Springer VS, S. 61–82.

Weischenberg, S. (2010): Das Jahrhundert des Journalismus ist vorbei. In: Bartelt-Kircher, G.; Bohrmann, H., Haas, H.; Jarren, O.; Pöttker, H.; Weischenberg, S.: *Krise der Printmedien: Eine Krise des Journalismus?* Berlin: De Gruyter Saur, S. 32–61.

Weischenberg, S.; Malik, M.; Scholl, A. (2006): Die Souffleure der Mediengesellschaft. Report über die Journalisten in Deutschland. Konstanz: UVK.

Wendelin, M. (2014): Theoretische Überlegungen zur Veränderung der Öffentlichkeitsdynamiken zwischen Journalismus und Publikum. In: Loosen, W.; Dohle, M. (Hg.): *Journalismus und (sein) Publikum. Schnittstellen zwischen Journalismusforschung und Rezeptions- und Wirkungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 73–89.

Wiebe, A.; Kreutz, O. (2015): Native Advertising – Alter Wein in neuen Schläuchen? (Teil 2). In: *Wettbewerb in Recht und Praxis*, S. 1179–1187.

Wikipedia (2016): Blinde Kuh. Online verfügbar unter https://de.wikipedia.org/wiki/Blinde_Kuh_(Suchmaschine), zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Wikipedia (2016a): Wikipedia-Statistik Deutsch. Online verfügbar unter https://stats.wikimedia.org/DE/TablesWikipediaDE.htm, zuletzt abgerufen am 31.1.2017.

Wingfield, N.; Isaac, M.; Benner, K. (2016): Google and Facebook Take Aim at Fake News Sites. In: *New York Times*, 14.11.2016. Online verfügbar unter http://www.nytimes.com/2016/11/15/technology/google-will-ban-websites-that-host-fake-news-from-using-its-ad-service.html, zuletzt abgerufen am 25.11.2016.

ZAW (Hg.) (2007): *Werbung in Deutschland 2007.* Berlin: edition ZAW.

ZAW (Hg.) (2009): *Werbung in Deutschland 2009.* Berlin: edition ZAW.

ZAW (Hg.) (2010): *Werbung in Deutschland 2010.* Berlin: edition ZAW.

ZAW (2011): Werbemaßnahmen auf Internetseiten für Kinder - Kriterienkatalog für die äußere Gestaltung und Platzierung v. 06.12.2011, online verfügbar unter http://www.vprt.de/sites/default/files/documents/29-11-11_ZAW-Kriterienkatalog_Werbung_Kinderseiten.pdf?c=4, zuletzt abgerufen am 7.1.2017.

ZAW (Hg.) (2013): *Werbung in Deutschland 2013.* Berlin: edition ZAW.

ZAW (Hg.) (2014): *Werbung 2014.* Berlin: edition ZAW.

ZAW (Hg.) (2015): *Werbung 2015.* Berlin: edition ZAW.

ZAW (Hg.) (2016): *Werbung 2016.* Berlin: edition ZAW.

Zelada, S. (2016): Die Zukunft der Videospiele: gamescom-Trends 2016. Online verfügbar unter http://www.gamesbusiness.de/2016/07/14/die-zukunft-der-videospiele-gamescom-trends-2016/, zuletzt abgerufen am 14.7.2016.

Zota, V. (2015): YouTube. Verwirrung um Live-Streaming in Deutschland. In: Heise Online, 21.12.2015. Online verfügbar unter https://www.heise.de/newsticker/meldung/YouTube-Verwirrung-um-Live-Streaming-in-Deutschland-3046587.html, zuletzt abgerufen am 23.1.2017.

Zubayr, C.; Gerhard, H. (2006): Tendenzen im Zuschauerverhalten. Fernsehgewohnheiten und Fernsehreichweiten im Jahr 2005. In: *Media Perspektiven* (3), S. 125–137.

Zuiderveen Borgesius, F.J; Trilling, D.; Möller, J.; Bodó, B.; de Vreese, C.H; Helberger, N. (2016): Should we worry about filter bubbles? In: *Internet Policy Review* 5(1), online verfügbar unter: https://policyreview.info/articles/analysis/should-we-worry-about-filter-bubbles, zuletzt abgerufen am 23.11.2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anhang 2

die medienanstalten

Gemeinsame Geschäftsstelle:
DH, SBe;
BLM: AG

Stand: 10.12.2018

Forschungsaktivitäten der Landesmedienanstalten – ergänzende und aktualisierte Befunde zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung

1 Einleitung

Die Landesmedienanstalten sind unabhängige Anstalten des öffentlichen Rechts. Ihre Kernaufgabe – und das ist zugleich ihr Kerninstrument – ist die Regulierung, d. h. die Zulassung, Programmaufsicht und Vielfaltssicherung im Bereich der privaten Rundfunkprogramme. Dies beinhaltet neben dem Erteilen von Lizenzen und der Zuweisung von Übertragungsfrequenzen insbesondere auch die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen zur Werbung, zum Jugendschutz und den allgemeinen Programmgrundsätzen im klassischen Rundfunk aber auch im Internet. Schließlich gehört auch die Aufsicht über Plattformanbieter sowie die Sicherung und Förderung der Medien- und Meinungsvielfalt zu den vordringlichen Aufgaben im Regulierungsbereich. Ein weiterer zentraler Aufgabenbereich ist die Förderung, etwa mit Blick auf den Ausbau von Medienkompetenz, digitaler Übertragungstechnik oder durch die Unterstützung lokaler Medienanbieter. Die fortschreitende Konvergenz im Medienmarkt erfordert eine Regulierung, die dieser Entwicklung Rechnung trägt.

Die prioritären Schutzgüter und damit die Leitwerte der Medienaufsicht liegen in der Sicherung und dem Ausbau der Medien- und Meinungsvielfalt, dem Jugendschutz, dem Schutz der Menschenwürde sowie einem umfassenden Nutzerschutz. Um Maßnahmen im Bereich der aufgezeigten Schutzgüter gezielt aufstellen und empirisch fundiert begleiten zu können, beauftragen sowohl einzelne Landesmedienanstalten als auch die Medienanstalten als Gemeinschaft Forschungsprojekte.

Gemeinsam ist allen Forschungsaktivitäten, dass sie wissenschaftlich fundierte Informationen und Analysen zur Verfügung stellen, die die Medienanstalten bei der Umsetzung ihrer Aufgaben unterstützen sollen. Medienbezogene Entwicklungen sollen beobachtet, Medientrends frühzeitig erkannt und Handlungsbedarfe aufgezeigt werden. All dies soll es den Medienanstalten – aber auch anderen relevanten Akteuren – ermöglichen, ihre Aktivtäten noch besser planen und gezielter steuern zu können.

Größere Forschungsprojekte werden in Teilen auch in Kooperation mit Marktteilnehmern und anderen Institutionen auf den Weg gebracht (z. B. Digitalisierungsbericht oder Studie zur Mediennutzung von Menschen mit Behinderungen). Dies ermöglicht nicht nur eine größere Schlagkraft der Untersuchungen und eine weit verzweigte Kommunikation der Ergebnisse. Vielmehr werden schon bei der der Anlage und Konzeption verschiedene Perspektiven integriert, wodurch der Anwendungsbezug weiter erhöht

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die medienanstalten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

werden kann. Mit der Umsetzung werden unabhängige Forschungsinstitute beauftragt.

Gemeinsames Ziel aller Forschungsaktivitäten ist es auch, gesellschaftliche Debatten anzuregen und auf der Grundlage neutraler Daten zu bereichern. Die Forschungsergebnisse werden daher nicht nur intern ausgewertet, sondern in unterschiedlichen Formaten aufbereitet und öffentlich präsentiert. Mit dem vorliegenden Beitrag im Rahmen des Medienberichtes der Bundesregierung sollen diese Erkenntnisse einem größeren Kreis zur Verfügung gestellt werden.

2 Forschung zu Programminhalten und Strukturen

Die kontinuierliche Fernsehprogrammforschung der Landesmedienanstalten wird seit 1998 durchgeführt und für die Medienanstalten von der GöfaK Medienforschung umgesetzt. Ausgangs- und Bezugspunkt der Programmanalysen sind die im deutschen und europäischen Rundfunkprogrammrecht formulierten Bestimmungen zur strukturellen und inhaltlichen Vielfalt von Fernsehprogrammen. Durchgeführt werden entsprechend repräsentative, quantitative Programmstruktur- und Programminhaltsanalysen der acht reichweitenstärksten privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehvollprogramme. Im Mittelpunkt stehen die Programme RTL, RTL II und VOX, SAT.1, ProSieben und kabel eins sowie ARD/Erstes Programm und ZDF, die zusammengenommen etwa 60 Prozent des nationalen Zuschauermarktes ausmachen. Damit liegt den Landesmedienanstalten eine wertvolle Zeitreihe zur Programmentwicklung des privaten Fernsehens in Deutschland vor.

Im Zeichen der zunehmenden Digitalisierung hat die Programmforschung ab 2017 verstärkt die Konvergenz linearer und nicht linearer Bewegtbildangebote in den Blick genommen. Der Horizont der Langzeitstudie wurde entsprechend durch Zusatzanalysen erweitert, die aktuellen Entwicklungen auf der Angebots- und Nutzungsseite Rechnung tragen. Die Programmforschung erfolgt dazu in modularer Form.

Zu einigen Schlaglichtern aus der Langzeitstudie bezogen auf das Programmjahr 2017:

Der anhaltende Boom des Reality-TV in den sechs privaten Fernsehvollprogrammen ist weiterhin ungebrochen. Im Jahr 2017 stehen in den täglichen Programmangeboten der Privaten Reality-TV-Sendungen mit einem Sendevolumen von 30 bis 50 Prozent der täglichen Sendezeit uneingeschränkt an erster Stelle. Die wichtigsten Treiber dieser Entwicklung sind fiktionalisierte Formate des Reality-TV: gescriptete Doku-Soaps.

Dieser Programmtrend teilt den Markt der privaten Fernsehvollprogramme: Bei RTL, VOX, RTL II und Sat.1 geht er eindeutig zu Lasten der fiktionalen Fernsehunterhaltung, denn in diesen vier Programmen ist die Ausstrahlung

die medienanstalten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

von Fernsehserien und Filmen im Jahr 2017 auf 20 Prozent der täglichen Sendezeit und weniger abgesunken. Umgekehrt ist es bei ProSieben und kabel eins: Sie verzichten nicht auf Reality-TV-Angebote, aber ihr Markenkern ist seit ihrem Sendestart die fiktionale Fernsehunterhaltung.

In den sechs privaten Vollprogrammen lag der Umfang der fernsehjournalistischen Programmangebote – Nachrichten- und Magazinsendungen, Reportagen und Dokumentationen etc. – im Jahr 2017 zwischen 10 und 20 Prozent der täglichen Sendezeit, in den beiden öffentlich-rechtlichen Programmen waren es ca. 40 Prozent. Die einzelnen Werte dokumentieren zum einen den unterschiedlichen Stellenwert von Fernsehinformation als Programmstrukturkategorie in den Programmsystemen. Zusammengenommen belegen sie aber auch, dass keines der acht Fernsehvollprogramme auf – wie auch immer inhaltlich gestaltete – Informationsangebote verzichtet.

	RTL	VOX	RTL II	Sat-1	Pro Sieben	kabel eins	ARD	ZDF
Formate								
Fernsehjournalismus	**23,9**	**19**	**9,5**	**16,6**	**10,4**	**9,9**	**37,9**	**41,3**
Nachrichtenformate	3,1	1,2	1,1	2,5	0,9	1,1	8,6	8
Frühstücksfernsehen	5,6	–	–	9,2	–	–	9,3	9,3
Boulevardmagazine	2,7	1	–	–	2,6	–	3,2	3,8
Sonstige Magazine	7,5	1,7	1,7	0,6	6,4	6,2	6,6	9,1
Reportagen, Dokumentationen	5	15,1	6,7	1,3	–	2,6	4,1	3,7
Interviews, Talk	–	–	–	0,6	–	–	3,8	2,8
Sonstiges	–	–	–	2,4	0,5	–	2,3	4,6
Restliches Programm	**76,1**	**81**	**90,5**	**83,4**	**89,6**	**90,1**	**62,1**	**58,7**
Gesamt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Abbildung 1: Fernsehjournalistische Sendungsformate 2017. Quelle: die medienanstalten, Content-Bericht 2017, S.91.

Dabei spielt auch die politische Publizistik – als gesellschaftlich besonders relevantes Angebot im engeren Sinne – eine Rolle. Bei RTL hatten 2017 politische Beiträge einen Umfang von knapp 4 Prozent der gesamten täglichen Sendezeit, das sind etwa 50 Minuten pro Tag. Bei Sat.1 waren es täglich knapp 3 Prozent bzw. 40 Minuten pro Tag. Auch die restlichen vier privaten Vollprogramme, VOX und RTL II sowie ProSieben und kabel eins, verzichten nicht vollständig auf die Ausstrahlung von Beiträgen zur politischen Fernsehpublizistik und bringen bis zu einem Prozent ihrer täglichen Sendezeit bzw. maximal 15 Minuten pro Tag dafür auf.

Veröffentlicht werden die Erkenntnisse aus der Programmforschung jährlich im Content-Bericht der Medienanstalten, der den Befunden aus der Forschung einen Diskurs zu aktuellen Trends und Entwicklungen zur Seite stellt (vgl. https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/content-bericht/news/content-bericht-2017/).

die medienanstalten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3 Nutzungsforschung

3.1 Digitalisierungsbericht

Die Medienanstalten veröffentlichen seit 2005 jährlich einen Digitalisierungsbericht. Im Mittelpunkt der Studie stehen die Daten und Fakten zur Digitalisierung der Fernsehnutzung in Deutschland – seit 2013 auch der Radionutzung. Dafür werden jährlich mindestens 6000 Haushalte per computergestütztem telefonischen Interview (CATI) zu ihrer Haushaltsausstattung mit Empfangsgeräten, den anliegenden Übertragungswegen und ihrer Mediennutzung befragt. Die bevölkerungsrepräsentative Studie wird von den Medienanstalten in Zusammenarbeit mit Partnern aus der Medienbranche beauftragt und von Kantar TNS Media Research durchgeführt. Inzwischen liefert die Studie nicht nur Fakten zur Digitalisierung und Verteilung der TV- und Radio-Übertragungswege, sondern auch umfangreiche Daten zum Besitz von Bildschirm-Geräten und zur non-linearen Nutzung von Bewegtbild in Deutschland.

Die aktuellen Befunde des Digitalisierungsberichts 2018 zeigen, dass die Digitalisierung der TV-Empfangswege mittlerweile so gut wie vollständig abgeschlossen ist. Alle TV-Übertragungswege außer dem Kabelnetz sind seit 2012 volldigitalisiert. Die Digitalisierungsquote im Kabel lag zum Erhebungszeitpunkt im Juni 2018 bei 93%, damit empfangen insgesamt 37,5 Mio. TV-Haushalte in Deutschland digitale Fernsehsignale. Dies entspricht 97% der TV-Haushalte. Spätestens zum Anfang des kommenden Jahres wird der durch die Medienanstalten moderierte Umstiegsprozess auf digitale Übertragung vollzogen, und die Volldigitalisierung des Fernsehempfangs in Deutschland abgeschlossen sein.

Mit der Digitalisierung der Übertragungswege und der wachsenden Verbreitung konvergenter Endgeräte (Smart-TVs, Smartphones etc.) verändert sich das Bewegtbildnutzungsverhalten, vor allem, aber nicht nur, der jüngeren Zuschauer. Gut zwei Drittel (67,6 %) der Bevölkerung konsumieren weiterhin primär lineare Angebote, d. h. klassisches Fernsehen oder Livestreams im Internet. Ein knappes Viertel hingegen greift mehrheitlich auf selbstaufgezeichnete Sendungen oder VoD-Angebote zurück, 5,9 % geben an, beides gleich häufig zu nutzen. Bei den 14 – 29-Jährigen ist das Verhältnis mit 61,9 % nichtlinearen Nutzern nahezu umgekehrt. Nur 28,8 % geben an, überwiegend das lineare Programm zu nutzen. In anderen Worten: das lineare Fernsehprogramm kommt insbesondere bei der jüngeren Zuschauergruppe in eine gesteigerte Aufmerksamkeitskonkurrenz zu nicht-linearen Videoangeboten, allen voran Video on Demand.

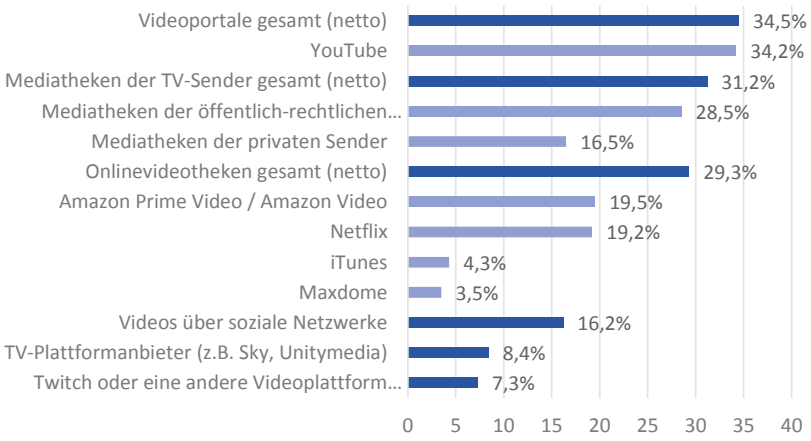
Knapp 29 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland nutzen mindestens einmal im Monat Video-on-Demand Angebote, das entspricht 41% der Bevölkerung. Bei den 14 – 29-Jährigen nimmt VoD mittlerweile mehr als die Hälfte (56%) der gesamten für den Videokonsum aufgewendeten Zeit ein, der Anteil des „klassischen“ linearen Fernsehens hat sich dagegen innerhalb

die medienanstalten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der letzten beiden Jahre von fast der Hälfte (47%) auf etwas mehr als ein Viertel (29%) des Zeitbudgets verringert. Die Zahlen des Digitalisierungsberichts 2018 zeigen im Trend aber auch deutlich, dass auch die sogenannten „mid-ager“ beginnen, vermehrt auf VoD umzusteigen. Vor allem die 30 – 49-Jährigen bringen weniger Zeit für die klassische Fernsehnutzung auf als im Vorjahr und greifen zunehmend auf Online-Inhalte zum Abruf zurück. In dieser Altersklasse steigt die regelmäßige VoD-Nutzung auf 27,1 %, was einem Wachstum von mehr als einem Drittel gleichkommt.

Bei den genutzten VoD Angeboten spielen vor allem US-amerikanische Konzerne eine wichtige Rolle, aber auch die Mediatheken der Fernsehsender werden gerne genutzt. Rund 24 Mio. Personen nutzen mindestens einmal im Monat Youtube, das entspricht mehr als einem Drittel (34,2 %) der Bevölkerung über 14 Jahre. Damit ist das Videoportal der meistgenutzte VoD-Anbieter in Deutschland. Die Mediatheken der Fernsehsender erreichen mit ihren Angeboten gut 31,2 % der Bevölkerung. Fast jeder Dritte (29,3 %) nutzt die Angebote von Amazon (Prime) Video, Netflix oder einem anderen Streamingdienst, das entspricht einem Wachstum von 27 % gegenüber dem Vorjahr. Damit liegen sie nur noch knapp hinter den Mediatheken der TV-Sender.
Neben der quasi-Monopolstellung von Youtube im Bereich der Videoplattformen wird vor allem der Bereich der Streamingdienste von US-Konzernen dominiert. Etwa jeder fünfte Deutsche greift auf die VoD-Angebote von Amazon (19,5%) oder Netflix (19,2%) zurück. Der nationale Anbieter Maxdome liegt mit einer Nutzung durch 3,5% der Bevölkerung noch hinter iTunes (4,3%). Vor allem Netflix hat in den beiden letzten Jahren ein rasantes Wachstum auf dem deutschen Markt hingelegt, allein im letzten Jahr betrug die Wachstumsquote satte 75%. Ein gewisses Gegengewicht zu den US-Unternehmen im VoD-Bereich bilden die Mediatheken der Fernsehsender. Hier liegen die Angebote der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender mit einer regelmäßigen Nutzung durch 28,5% der Bevölkerung deutlich vor denen der privaten (16,5%).



die medienanstalten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 2: genutzte VOD-Angebote. Basis: 29,379 Mio. Personen ab 14 Jahre, die mindestens einmal im Monat VOD (professionelle Inhalte) nutzen. Quelle: die medienanstalten: Digitalisierungsbericht Video 2018.

Im Hörfunkbereich dominiert weiterhin der analoge UKW-Empfang, aber auch hier gewinnen digitale Übertragungswege zunehmend an Relevanz. So hat sich die Haushaltsausstattung mit DAB+ Geräten in den letzten fünf Jahren mehr als verdoppelt. Gut 17% der Haushalte in Deutschland verfügen mittlerweile über ein DAB+ Empfangsgerät, damit haben 12,7 Mio. Bürger Zugang zu DAB+ Empfängern. Auch der digitale Radioempfang über IP-Netze hat kontinuierlich zugenommen. 12% der Haushalte verfügen über IP-Radios. Zählt man alle konvergenten Endgeräte wie Smartphones, Tablets etc. mit, hört mittlerweile gut ein Drittel der Bevölkerung (37,7%) zumindest gelegentlich Radio über das Internet. Gerade im Onlinebereich steht das „klassische“ Radioprogramm als Stream jedoch in starker Aufmerksamkeitskonkurrenz zu anderen Angeboten wie (zur Audionutzung verwendete) Videoplattformen und Musik-Streamingdienste. Das belegen die Ergebnisse des Online-Audio-Monitors, einer 2018 erstmals durch verschiedene Landesmedienanstalten in Zusammenarbeit mit anderen Partnern durchgeführten Erhebung (vgl. https://www.online-audio-monitor.de/). Sowohl im Audio- als auch im Videobereich wird zukünftig auch die Rolle digitaler Sprachassistenten eine wichtige Rolle für den Zugang zu Rundfunkprogrammen spielen; der Digitalisierungsbericht zeigt, dass bereits heute 5% der Haushalte in Deutschland über einen oder mehrere sogenannte „Smart Speaker“ verfügen, die überwiegend auch für die Audio Nutzung verwendet werden – diese Entwicklung gilt es zu beobachten, denn mit den neuen Geräten tun sich womöglich neue Gatekeeper für Rundfunkinhalte auf.

Die Ergebnisse des Digitalisierungsberichts werden jedes Jahr im Herbst veröffentlicht. Neben dem Bericht, der einerseits die zentralen Befunde der aktuellen Erhebungswelle präsentiert und in verschiedenen Aufsätzen aktuelle Entwicklungen erörtert, wird eine Vielzahl an Detailergebnissen auf der Webpage der Medienanstalten unter https://www.die-medienanstalten.de/themen/forschung/studie-zum-digitalisierungsbericht/ veröffentlicht.

3.2 Medienvielfaltsmonitor / Gewichtungsstudie

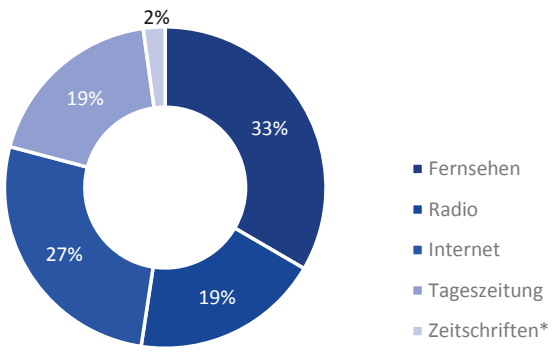
Im Rahmen des Medienvielfaltsmonitors erheben die Landesmedienanstalten seit 2009 in einer repräsentativen Erhebung die Relevanz der Mediengattungen Fernsehen, Radio, Online, Tageszeitungen und Zeitschriften für die Meinungsbildung in Deutschland. Dazu wird im Rahmen der sogenannten „Gewichtungsstudie“ zum einen gemessen, wie hoch die tägliche Nutzung dieser Medien zur Information über das Zeitgeschehen in Politik, Wirtschaft und Kultur ist. Zum anderen geben die Befragten an, welches das für sie subjektiv wichtigste Informationsmedium ist. Auf Basis dieser beiden Messwerte werden die sogenannten Meinungsbildungsgewichte ermittelt.

die medienanstalten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Meinungsbildungsgewichte geben die relative Wichtigkeit der fünf Mediengattungen Fernsehen, Radio, Online, Tageszeitungen und Zeitschriften für die Meinungsbildung der Deutschen wieder und sind zentraler Bestandteil des MedienVielfaltsMonitors. Der MedienVielfaltsMonitor, der von der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) entwickelt und ab 2015 von den Medienanstalten fortgeführt wurde, ist ein Modell zur Messung der Meinungsmacht von Medienanbietern in einem konvergenten Medienumfeld, d.h. er ermöglicht die Messung der gattungsübergreifenden Meinungsmacht einzelner Medienunternehmen. Die empirisch ermittelten Meinungsbildungsgewichte erlauben es, im Rahmen des MedienVielfaltsMonitors die Nutzeranteile in den fünf berücksichtigten Mediengattungen Fernsehen, Radio, Online, Tageszeitungen und Zeitschriften zueinander in Bezug zu setzen und somit die Meinungsmacht und Meinungsvielfalt in Deutschland in einem Gesamtmarktmodell zu messen. Dazu fließen als weitere Datenquellen die den Landesmedienanstalten vorliegenden Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse der Medien sowie deren Nutzermarktanteile auf Basis der anerkannten Reichweitenwährungen von AGF, agma und Nielsen in die Berechnung des MedienVielfaltsMonitors ein. Damit ist es möglich, Aussagen über die Meinungsmacht einzelner Unternehmen in einem konvergenten Medienmarkt zu treffen.

Die Ergebnisse der Gewichtungsstudie machen deutlich, dass für die Meinungsbildung in Deutschland das Fernsehen mit einem Meinungsbildungsgewicht von 33,4 Prozent nach wie vor das bedeutsamste Medium ist. Während seine Bedeutung jedoch seit 2011 kontinuierlich abnimmt, wächst gleichzeitig die Relevanz der Internetnutzung für die Meinungsbildung. Das Meinungsbildungsgewicht des Internets ist von 16,5 Prozent in 2011 auf 26,7 Prozent im ersten Halbjahr 2018 gestiegen. Das Gewicht der Tageszeitungen liegt aktuell bei 18,7 Prozent und damit unterhalb seines Ausgangsniveaus von 21,6 Prozent im Jahr 2011. Das Meinungsbildungsgewicht von Radio beträgt aktuell 19,0 Prozent, das der Zeitschriften 2,2 Prozent.



die medienanstalten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 3: Meinungsbildungsgewicht nach Mediengattung in Prozent. Basis: 70,094 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland (n=4.399). Quelle: die medienanstalten: MedienGewichtungsStudie 2018 I.

Mit der Gewichtungsstudie 2018 I wurde zudem erstmalig die Relevanz der Medien für die Meinungsbildung zu lokalen und regionalen Themen ermittelt. Dabei zeigt sich, dass die Tageszeitungen dem Fernsehen den Rang ablaufen, wenn es um die Meinungsbildung zum lokalen oder regionalen Geschehen geht. Mit 32,1 Prozent haben die Tageszeitungen das höchste Meinungsbildungsgewicht fürs Lokale. Mit Gewichten von 25,5 Prozent und 22,8 Prozent folgen Internet und Radio auf den Plätzen zwei und drei. Die Bedeutung des Fernsehens für die lokale Information liegt bei 14,6 Prozent. Das Meinungsbildungsgewicht der Zeitschriften beträgt 5,0 Prozent.

Die Gewichtungsstudie wird im Auftrag der Medienanstalten von Kantar TNS durchgeführt und ist repräsentativ für die deutsch sprechende Wohnbevölkerung ab 14 Jahren in Deutschland. Die Datenerhebung erfolgt mittels telefonischer Befragung in einem Zwei-Wellen-Modell, die Auswertung rollierend.

Weitere Detailergebnisse und Hinweise zum Medienvielfaltsmonitor und der Gewichtungsstudie finden sie unter https://www.die-medienanstalten.de/themen/forschung/medienkonvergenzmonitor/ sowie auf der Seite https://www.medienvielfaltsmonitor.de/.

3.3 Mediennutzung von Menschen mit Behinderung

Die Landesmedienanstalten befassen sich schon seit Längerem intensiv mit dem Thema Barrierefreiheit und setzen sich für eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ein. Im Rahmen jährlich durchgeführter Monitorings werden der Status Quo sowie die Entwicklungen der Barrierefreiheit im privaten Fernsehen erhoben und die Ergebnisse im Content-Bericht der Medienanstalten veröffentlicht. Im Bereich der Nutzungsforschung wurden darüber hinaus erstmals in einer gemeinsam mit der Aktion Mensch beauftragten Studie belastbare Daten zum Mediennutzungsverhalten von Menschen mit Behinderungen und den maßgeblichen Barrieren bei der Nutzung vorgelegt (vgl. https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/weitere-veroeffentlichungen/artikel/news/mediennutzung-von-menschen-mit-behinderungen/).

Mit den Ergebnissen der bislang größten standarisierten Befragung in diesem Bereich konnte belegt werden, dass das Fernsehen bei Menschen mit Behinderungen das meistgenutzte Medium ist: Mehr als 90 Prozent der Befragten schalten mehrmals wöchentlich ein, in fast allen befragten Teilgruppen sind es im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sogar mehr Befragte, die regelmäßig fernsehen. Für die barrierefreie Ausgestaltung der privaten Programme gibt es also einen wirtschaftlich relevanten Markt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

	Gesamtstichprobe		mind. leichte Sehschwierigkeiten		mind. leichte Hörschwierigkeiten		MK 2015
	14-49 (n=294)	50+ (n=316)	14-49 (n=85)	50+ (n=162)	14-49 (n=104)	50+ (n=149)	14+ (n=4300)
Radio	65	81	87	82	30	70	82
TV	90	94	85	92	88	95	88
Tageszeitung	45	57	40	50	63	68	60
Internet	77	52	71	37	86	49	71

Tabelle 1: Mediennutzung mindestens mehrmals pro Woche in Prozent Basis: 610 Personen, aufgeteilt in die Teilgruppen Menschen mit Sehbeeinträchtigung, Hörbeeinträchtigung, körperlichen und motorischen Beeinträchtigungen sowie Lernschwierigkeiten. Quelle: die medienanstalten: Mediennutzung von Menschen mit Behinderungen.

Neben Information, Spaß und Entspannung steht bei der Mediennutzung das spezifische Nutzungsmotiv des „Mitreden Könnens“ an vorderster Stelle. Gesellschaftliche Teilhabe ist also den Befragten ganz besonders wichtig. Und dazu sollten barrierefreie Angebote im linearen Programm angeboten werden. Allein die Mediatheken zu bestücken reicht demnach nicht aus, auch wenn die Digitalisierung natürlich neue Wege für individuelle Lösungen eröffnet.

Mit Blick auf Barrieren bei der Nutzung war ein zentrales Ergebnis der Befragung, dass nach wie vor ein großes Problem darin besteht, sich überhaupt einen Überblick über das barrierefrei zugängliche Programm zu verschaffen und diese Angebote schlicht zu *finden*. Defizite und Probleme bei der Auffindbarkeit barrierefreier Angebote werden als eine wesentliche Zugangsbarriere herausgestellt. In einer Zeit, in der die Frage der Auffindbarkeit von Inhalten eine immer wichtigere Rolle spielt, ist auch dies ein hoch relevanter Befund.
Der vollständige Bericht zur Mediennutzung von Menschen mit Behinderung findet sich unter: https://www.die-medienanstalten.de/themen/forschung/mediennutzung-von-menschen-mit-behinderungen/

4 Intermediäre & Algorithmen

4.1 Intermediäre und Meinungsbildung

Intermediäre erschließen ihren Nutzern im Internet Inhalte aus unterschiedlichen Quellen. Ihre Algorithmen filtern, bewerten und personalisieren Informationen. In Zeiten zunehmender Aufmerksamkeitskonkurrenz nehmen Intermediäre mehr und mehr eine Schlüsselposition im Meinungsbildungsprozess ein. Deshalb wurden im Rahmen des bereits erläuterten MedienVielfaltsMonitors der Medienanstalten gezielt Studien in Auftrag gegeben, die sich aus quantitativer und qualitativer Perspektive mit dieser Thematik befassen.

die medienanstalten

So gibt zum einen die aktuellste Welle (1/2018) der bevölkerungsrepräsentativen Befragung Aufschluss über Intensität und Motive der Nutzung von Intermediären. Über die Hälfte der Online-Nutzer ab 14 Jahren in Deutschland nutzen demnach täglich Intermediäre. Damit haben Intermediäre eine annähernd so hohe Tagesreichweite wie das Internet insgesamt. Über ein Drittel der Gesamtbevölkerung nutzt Intermediäre an einem Durchschnittstag, um sich über das Zeitgeschehen zu informieren. Die Ergebnisse zeigen zudem, dass insbesondere die Angebote von Google (Alphabet) und Facebook bedeutsame Tagesreichweiten in der deutschen Bevölkerung erzielen, vergleichbar mit denen des Rundfunks.

So wird etwa das Soziale Netzwerk Facebook an einem Durchschnittstag von rund 23 Prozent der Deutschen ab 14 Jahren genutzt, der ebenfalls zum Facebook-Konzern gehörende Instant-Messaging-Dienst Whatsapp sogar von 47 Prozent. Die Tagesreichweite der Suchmaschine Google beträgt rund 46 Prozent, die zum selben Konzern gehörende Videoplattform Youtube nutzen 25 Prozent der Deutschen. Genutzt werden diese Intermediäre auch, um sich über das aktuelle Zeitgeschehen in Politik, Wirtschaft und Kultur zu informieren. Ihre algorithmischen Selektionsleistungen betreffen somit den Kern der politischen Willensbildung. Rund 24 Prozent der Deutschen nutzen an einem Durchschnittstag Google, um sich über das Zeitgeschehen zu informieren. 12 Prozent informieren sich dazu via Facebook, 7 Prozent auf Youtube und 4 Prozent erhalten solche Informationen über Whatsapp.

92 Prozent der Personen, die Soziale Netzwerke zur Information nutzen, geben an, sensibel für Falschmeldungen zu sein und in Sozialen Medien besonders darauf zu achten, woher eine Nachricht kommt. Gleichzeitig sagen 19 Prozent, dass sie Meldungen in sozialen Medien eher vertrauen als denen in den klassischen Medien wie Fernsehen, Radio oder Zeitungen.

Eine vom Hans-Bredow-Institut im Auftrag der Medienanstalten durchgeführte qualitative Studie liefert darüber hinaus Einblicke, wie Intermediäre in konkrete Praktiken und Netzwerke der Meinungsbildung eingebunden sind. Intermediäre sind bei ihren Nutzern Teil der Wissens- und Informationssuche, wenngleich sie sich unterschiedlich für die Informationsbedürfnisse eignen. Insbesondere Facebook und YouTube unterstützen – auch im Zusammenspiel mit den Angeboten der klassischen Medien – die Wahrnehmung von gesellschaftlichen Problemen, Deutungen und Meinungsverteilungen. Für die Formierung eigener Einstellungen und Meinungen sowie daraus resultierender Handlungsabsichten sind allerdings die Face-to-Face-Kommunikation mit dem eigenen sozialen Umfeld sowie die Berichterstattung publizistischer Medien nach wie vor bedeutsam.

Die aktuellen Befunde der Forschung der Medienanstalten zur Nutzung von Intermediären und ihren Einfluss auf die Meinungsbildung finden sich unter https://www.die-medienanstalten.de/themen/forschung/intermediaere-und-meinungsbildung/ .

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die medienanstalten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.2 Datenspende Studie

Im Rahmen der Debatte um die sogenannte „Filterblase“ und mit Blick auf eine mögliche Gefährdung der Meinungsvielfalt durch intermediäre haben mehrere Medienanstalten das Forschungsprojekt „#Datenspende: Google und die Bundestagswahl 2017“ lanciert. Das Projekt wurde finanziert von den Landesmedienanstalten Bayern (BLM), Berlin-Brandenburg (mabb), Hessen (LPR Hessen), Rheinland-Pfalz (LMK), Saarland (LMS) und Sachsen (SLM) und in Kooperation mit AlgorithmWatch und der TU Kaiserslautern durchgeführt. Die Studie hat den Grad der Personalisierung von Suchergebnissen bei Google untersucht. Dafür wurde mithilfe eines durch die Nutzer freiwillig installierten Browser Plug-Ins automatisiert alle vier Stunden mit Google nach 16 Namen von Politikern und Parteien gesucht.

Die Ergebnisse des Projekts zeigen, dass Personalisierung durch Suchmaschinen eine geringere Rolle spielt als bisher weithin angenommen. Der Raum für Personalisierungen durch Algorithmen ist nicht besonders groß. Durchschnittlich sieben bis acht der Ergebnisse von im Mittel neun sogenannten organischen Suchergebnissen unterscheiden sich unter den Nutzern des Datenspendeprojekts nicht. Folglich haben die Suchergebnisse eine hohe Zahl an Überlappungen aufgewiesen, so dass eine starke Personalisierung im Sinne der Filterblase widerlegt werden konnte. Die Unterschiede in den Ergebnissen resultierten vor allem aus Regionalisierungsaspekten. In der Regel wurden in den ersten Treffern die Webseiten der Parteien, der Parteiangehörigen und der Ortsverbände sowie die dazugehörigen Social-Media-Profile angezeigt. Des Weiteren machten Medienangebote, darunter vor allem die Webseiten deutscher Printmedienanbieter, einen großen Teil der Ergebnisse aus. Abweichungen in den Ergebnissen bei beispielsweise gleichen Akronymen mit unterschiedlicher Bedeutung („Charles Darwin University“ statt „Christlich Demokratischer Union“) traten auf, wenn Datenspender unterschiedliche Sprachen für die Google-Suche eingestellt hatten.

Insgesamt beteiligten sich im Rahmen des Projektes mehr als 4.300 Datenspender an der Erhebung und stellten über 5,9 Millionen Suchergebnislisten zur Verfügung. Der Erhebungszeitraum startete am 6. Juli 2017 und endete am 30. September 2017, eine Woche nach der Bundestagswahl in Deutschland.

Fazit

Die oben skizzierten Forschungsergebnisse zeigen es deutlich: die Medienlandschaft befindet sich weiterhin im Umbruch, die Digitalisierung und Vernetzung schafft nicht nur Raum für neuartige Angebote, sondern verändert auch das Nutzungsverhalten substantiell. Zuschauer, Hörer und Leser sind mit einem immer größer werdenden Medienangebot konfrontiert; traditionelle Medien und ihre etablierten Qualitäts- und Verbreitungsroutinen stehen zunehmend in Aufmerksamkeitskonkurrenz zu bisher nicht dagewesenen Angeboten, neue Formate und Gatekeeper

die medienanstalten

entstehen. Gleichzeitig nimmt die Angebotsvielfalt zu und ermöglicht unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen eine bessere Teilhabe – sofern die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Für den Gesetzgeber aber insbesondere auch für die Landesmedienanstalten als zuständige Regulierungsbehörden für den privaten Rundfunk und Telemedien gilt es, die Trends und Entwicklungen aufmerksam zu beobachten und zu begleiten, um entstehenden Regulierungsbedarf im Bereich der Vielfaltssicherung, des Jugend- und Nutzerschutzes sowie der Menschenwürde rechtzeitig zu erkennen. Vor allem bei der Intermediärsregulierung besteht aktuell erheblicher Handlungsbedarf, wenn es um die Gewährleistung von Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Auffindbarkeit geht. Die Landesmedienanstalten setzen sich hier nicht nur für klare Regeln ein, sondern leisten mit ihrer Forschung einen soliden und kontinuierlichen Beitrag zur Beobachtung und Bewertung der Entwicklungen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333